

Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen: erste Ergebnisse zum Teilvorhaben "Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen"

Busch-Geertsema, Volker; Ruhstrat, Ekke-Ulf

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., & Ruhstrat, E.-U. (2003). *Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen: erste Ergebnisse zum Teilvorhaben "Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen"*. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.; Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-330396>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V.**

Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Tel.: 04 21 / 334 70 80, Fax: 04 21 / 339 88 35

post@giss-ev.de

www.giss-ev.de



**Forschungsverbund Wohnungslosigkeit
und Hilfen in Wohnungsnotfällen**

gefördert durch das Bundesministerium
für Bildung und Forschung

www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de

Volker Busch-Geertsema / Ekke-Ulf Ruhstrat

Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen

**Erste Ergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik
zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“**

Bremen, Oktober 2003

GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 19W 1095C gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren

Copyright 2003 © Volker Busch-Geertsema / Ekke-Ulf Ruhstrat

Alle Rechte vorbehalten

Zitate aus dem Bericht sind nur mit genauer Quellenangabe gestattet

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung.....	5
1.1	Fragestellung und Untersuchungsgegenstand.....	5
1.2	Begriffsdefinition und Zielgruppe.....	6
1.3	Methoden	8
1.4	Auswahl und Kurzdarstellung der Untersuchungsorte	9
1.5	Aufbau des Berichtes	17
2.	Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik	18
2.1	Überregionale Trends	18
2.2	Zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienstädten	21
2.2.1	Stuttgart	22
2.2.2	Bremen	23
2.2.3	Potsdam	25
2.2.4	Pinneberg	27
2.2.5	Duisburg	28
2.2.6	Schwerin	32
2.3	Veränderungen bei der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe	33
2.4	Zusammenfassung zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik	35
3.	Organisationsentwicklung	36
3.1	Prävention von Wohnungslosigkeit als neues Aufgabenfeld freier Träger	41
3.2	Duisburg: Ein Beispiel für ein integriertes Gesamthilfesystem unter Einbeziehung eines freien Trägers der Wohlfahrtspflege	43
3.3	Pinneberg: Ein freier Träger als Hauptakteur der Wohnungsnotfallhilfe in der Stadt	47
4.	Auswirkungen von sozialräumlich orientierten Reorganisations- prozessen auf die Wohnungsnotfallhilfe	51
5.	„Ambulantisierung“ – persönliche Hilfe in Wohnungen als Alternative zur Versorgung von Wohnungslosen in Einrichtungen und Sonderwohnformen	58
5.1.	Intensiv Betreutes Einzelwohnen (IBEWO) – „Ambulantisierung“ am Beispiel Bremen	62
6.	Differenzierung der Angebotsstruktur	64
6.1	Angebote für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen.....	64
6.2	Hilfen für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen	66
6.3	Langzeithilfen für chronisch geschädigte und ältere Wohnungslose.....	67

7.	Bürgerschaftliches Engagement in der Wohnungslosenhilfe	69
8.	Die Reform des § 15a BSHG und die Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht.....	75
9.	Umsetzung und Auswirkungen von Reformen in Bezug auf § 72 und § 93 BSHG	83
10.	Auswirkungen des Gewaltschutzgesetzes	90
11.	Veränderungen bei der Reintegration / der Wohnraumversorgung.....	92
11.1	Die Struktur des Wohnungsangebotes und Einflussmöglichkeiten auf die Belegung.....	92
11.2	Barrieren bei der Integration von Wohnungslosen in normale Wohnungen	97
11.3	Ansätze zur gezielten Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen.....	99
12.	Veränderungen in der Sozialhilfepraxis, Durchsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“	103
13.	Zusammenfassung und Empfehlungen	105
14.	Literatur	117

1. Einführung

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Analyse neuer Organisationsformen der Hilfe in Wohnungsnotfällen und der Auswirkungen des Strukturwandels in der sozialen Arbeit auf diese Hilfe präsentiert. Diese Analyse ist einer von insgesamt drei Arbeitsschritten der Teiluntersuchung über „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“, die die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung Bremen e.V. (GISS) als Partnerin des Forschungsverbundes „*Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen*“ durchführt. Die beiden anderen Arbeitsschritte umfassen die Evaluation der Regelungen und Angebote von „persönlichen Hilfen in Wohnungen“ sowie eine Wirkungsanalyse persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit.

Der Forschungsverbund wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Forschungsprogramms Bauen und Wohnen gefördert. Die GISS kooperiert in dem Verbund mit dem Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt (Teiluntersuchung „Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen“) und der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V., Frankfurt (Teiluntersuchung „Wohnungsnotfälle und Wohnungslose: Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik“) sowie mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe als assoziierter Partnerin.¹

1.1 Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

In den vergangenen Jahren haben bedeutsame Strukturveränderungen in der Organisation sozialer Arbeit stattgefunden, die nicht ohne Auswirkungen auf das „Hilfesystem“ (oder die unterschiedlichen, vielfach noch voneinander separierten Hilfesysteme) geblieben sind, die bei Wohnungsnotfällen in der Regel aktiviert werden.

In den Vorarbeiten zu unserer Analyse haben wir einige allgemeine Strukturveränderungen mit Relevanz für die Hilfe in Wohnungsnotfällen herausgearbeitet. Dazu gehören beispielsweise die sozialraumorientierte Neuorganisation der sozialen Dienste, die verstärkte Leistungsorientierung und ein erhöhter Druck zur Wirtschaftlichkeit bei der Leistungsunterbringung (Systemwechsel in der Finanzierung sozialer Dienste über den reformierten § 93 Bundessozialhilfegesetz), die Einführung neuer Steuerungssysteme in den Kommunalverwaltungen, die Entwicklung und der Aufbau spezifischer Angebote für Frauen sowie die Entwicklung neuer Formen ehrenamtlichen Engagements.

Zu den Neuorientierungen, die vor allem innerhalb des bestehenden Systems (oder der Systeme) von Hilfen in Wohnungsnotfällen eingefordert (vgl. u.a. Evers 1999, Ruhstrat 1999, Specht-Kittler 1997) und teilweise auch umgesetzt wurden, gehören unter anderem

- › eine verstärkte „Rekommunalisierung“ der Hilfen,
- › die Überwindung der überkommenen Separierung von Hilfen für Alleinstehende und Mehrpersonenhaushalte,

¹ Zur Gesamtkonzeption und den Fragestellungen des Forschungsverbundes vgl. auch Institut Wohnen und Umwelt / Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung / Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung 2002

- eine geschlechtsdifferenzierte Arbeit mit Frauen,
- die bessere Integration aller notwendigen Hilfen in Wohnungsnotfällen,
- die Analyse, Bearbeitung und Überwindung von Schnittstellenproblemen mit anderen Hilfesystemen (wie Jugendhilfe, Suchtkrankenhilfe, Eingliederungshilfe oder Altenhilfe),
- die Festlegung des Angebotsbereichs und der Zielgruppen freier Träger der Wohnungslosenhilfe auf den Kernbereich der Wohnungsnotfallproblematik bzw. die Ausdehnung ihres Angebots auf darüber hinausgehende Dienstleistungen für einen breiteren Kreis von sozial und wirtschaftlich benachteiligten Personen,
- die Entwicklung und Verbreitung neuer Angebotsbereiche sowie
- die verstärkte Kooperation mit der Wohnungswirtschaft.

Die Aufgabe unseres Arbeitsvorhabens bestand darin, die Auswirkungen der genannten Veränderungen auf das „Hilfesystem“ und die Wirkungsweisen der (lokal und regional sehr unterschiedlich) veränderten Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen genauer zu untersuchen. Dabei sollte auch herausgearbeitet werden, welche neuen Organisationsformen zu einer strukturellen Verbesserung und Koordination des Hilfeangebots beitragen können. Einbezogen wurden dabei auch die Auswirkungen verschiedener gesetzlicher Veränderungen (im Bundessozialhilfegesetz, im Mietrecht bei den gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt), die bis zum Jahr 2002 erfolgt waren und die Wohnungsnotfallhilfe betrafen.² Standen bei unserer Untersuchung einerseits Veränderungen in der Hilfeorganisation im Vordergrund, so war es dafür andererseits auch erforderlich, den gegenwärtigen Status quo der Wohnungsnotfallhilfe in ausgewählten Städten genauer zu analysieren und darzustellen.

1.2 Begriffsdefinition und Zielgruppe

Die am Forschungsverbund beteiligten Institute haben sich auf eine Definition von Wohnungsnotfällen verständigt, die sich eng an die Begriffsbestimmungen des Statistischen Bundesamtes anlehnt, das seinerseits für seine Machbarkeitsstudie zu einer Wohnungslosenstatistik die in der Fachdiskussion weitgehend etablierte Begrifflichkeit aufgenommen hat (König 1998). An einzelnen Stellen wurde die Begriffsdefinition im Forschungsverbund modifiziert und weiterentwickelt.

² Aufgrund des Untersuchungszeitpunktes war eine Berücksichtigung der verschiedenen Gesetzesreformen im Zuge der Umsetzung von Vorschlägen der Harz-Kommission zu „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ebenso wenig möglich wie die der beabsichtigten Reform des Bundessozialhilfegesetzes. Erst kurz vor Redaktionsschluss lagen erste Entwürfe für SGB II und SGB XII vor.

Definition und Typologie von Wohnungsnotfällen im Forschungsverbund

Wohnungsnotfälle sind Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund von besonderen Zugangsproblemen (finanzieller und/oder nicht-finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt der besonderen institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum bedürfen.

Um dabei die unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern berücksichtigen und eine geschlechtssensible Perspektive in Analysen und Schlussfolgerungen integrieren zu können, sind die Wohnungsprobleme der betroffenen Personen und Lebensgemeinschaften (Haushalte) – wissenschaftlichen Standards entsprechend – geschlechterdifferent zu prüfen (Gender Mainstreaming).

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die

- 1 **aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind**, darunter
 - 1.1 **ohne eigene mietrechtlich³ abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) und nicht institutionell untergebracht**, darunter
 - 1.1.1 ohne jegliche Unterkunft
 - 1.1.2 in Behelfsunterkünften (wie Baracken, Wohnwagen, Gartenlauben etc.)⁴
 - 1.1.3 vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergekommen
 - 1.1.4 vorübergehend auf eigene Kosten in gewerbsmäßiger Behelfsunterkunft lebend (z.B. in Hotels oder Pensionen)
 - 1.2 **ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum), aber institutionell untergebracht**, darunter
 - 1.2.1 per Verfügung, (Wieder-)Einweisung oder sonstiger Maßnahme der Obdachlosenaufsicht untergebracht (ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungsnotfälle)⁵
 - 1.2.2 mit Kostenübernahme nach § 11 f. oder § 72 BSHG vorübergehend in Behelfs- bzw. Notunterkünften oder sozialen Einrichtungen untergebracht (sozialhilferechtlich untergebrachte Wohnungsnotfälle)
 - 1.2.3 mangels Wohnung in sozialen oder therapeutischen Einrichtungen länger als notwendig untergebracht (Zeitpunkt der Entlassung unbestimmt) bzw. die Entlassung aus einer sozialen oder therapeutischen Einrichtung oder aus dem Strafvollzug steht unmittelbar bevor (innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen) und es ist keine Wohnung verfügbar⁶
 - 2 **unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind**, weil
 - 2.1 der Verlust der derzeitigen Wohnung unmittelbar bevorsteht wegen Kündigung des Vermieters, einer Räumungsklage (auch mit nicht vollstrecktem Räumungstitel) oder einer Zwangsräumung
 - 2.2 der Verlust der derzeitigen Wohnung aus sonstigen zwingenden Gründen unmittelbar bevorsteht (z.B. aufgrund von eskalierten sozialen Konflikten, gewaltgeprägten Lebensumständen oder wegen Abbruch des Hauses)
 - 3 **in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben**, darunter
 - 3.1 in Schlicht- und anderen Substandardwohnungen, in die Wohnungsnotfälle zur Vermeidung von Obdachlosigkeit mit regulärem Mietvertrag untergebracht wurden⁷
 - 3.2 in sonstigen unzumutbaren Wohnverhältnissen, darunter
 - 3.2.1 in außergewöhnlich beengtem (überbelegtem) Wohnraum⁸
 - 3.2.2 in Wohnungen mit völlig unzureichender Ausstattung
 - 3.2.3 in baulich unzumutbaren bzw. gesundheitsgefährdenden Wohnungen
 - 3.2.4 mit Niedrigeinkommen und überhöhter Mietbelastung
 - 3.2.5 aufgrund von gesundheitlichen und sozialen Notlagen
 - 3.2.6 in konfliktbeladenen und gewaltgeprägten Lebensumständen
- Definitiv eigentlich der 1. Gruppe zuzuordnen (weil aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Wohnungsnotfälle), aufgrund ihrer besonderen Herkunfts- und Lebenssituation und der in der Regel auch gesonderten administrativen Zuordnung aber gesondert zu erfassen und analysieren sind
4. **von Wohnungslosigkeit aktuell betroffene Zuwandererinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterkünften**,⁹ darunter Haushalte und Personen
 - 4.1 mit (Spät-)Aussiedlerstatus in speziellen Übergangsunterkünften,
 - 4.2 die als Flüchtlinge mit Aufenthaltsstatus von länger als einem Jahr von Wohnungslosigkeit betroffen sind und in speziellen Übergangsunterkünften untergebracht sind.

³ Nicht als mietrechtlich abgesichertes Wohnverhältnis gelten Unterbringungsformen, die im Mietrecht ausdrücklich vom Mieterschutz ausgenommen werden (§ 549 Abs. 2 BGB), wie beispiels-

Im Rahmen der hier vorgelegten Analyse wurden die Teilgruppen 3 und 4 nicht eingehender einbezogen. In unseren Untersuchungsstädten liegt die Zuständigkeit für die Unterbringung von neu zugewanderten und den Kommunen zugewiesenen Migrantinnen und Migranten bei separaten Organisationseinheiten, die nur wenig Berührungspunkte mit der übrigen Wohnungsnotfallhilfe aufweisen. Angesichts der Fülle von Veränderungen, die in die Analyse einbezogen werden sollten, hätte die Einbeziehung dieser Zielgruppen den Rahmen der Untersuchung gesprengt. Gleiches gilt für Wohnungsnotfälle, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben.

Die Analyse beschränkt sich also weitgehend auf Hilfen für von Wohnungslosigkeit aktuell betroffene oder unmittelbar bedrohte Personen und Haushalte. Die in der Zielgruppendefinition aufgeführten Untergruppen werden aufgrund des Untersuchungsansatzes (siehe unten) wiederum nur insoweit erfasst, als sie den in die Wohnungsnotfallhilfe involvierten kommunalen und freiverbandlichen Stellen bekannt werden.

1.3 Methoden

Die Analyse erfolgte über Fallstudien in sechs ausgewählten Städten im Bundesgebiet. In den einzelnen Städten, über die wir im folgenden Kapitel eine Übersicht geben, wurden insbesondere leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die an den Hilfen für von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Betroffene beteiligt sind. Einbezogen wurden dabei kommunale Dienste, die für die Ver-

weise Hotelunterbringungen („zum vorübergehenden Gebrauch“) und Unterbringungen in Wohnraum, der von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder anerkannten privaten Trägern der Wohlfahrtspflege angemietet wurden, um ihn (ohne Mieterschutz) Personen mit dringendem Wohnungsbedarf zu überlassen. Die solchermaßen Untergebrachten bleiben bis zur Absicherung eines Mietverhältnisses mit Mieterschutz aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen.

- ⁴ Abgrenzungskriterium zur Wohnung stellt nach der Definition der amtlichen Statistik (Sozialhilfestatistik, GWZ) das Fehlen von Küche bzw. Kochnische dar. Unterkünfte werden als „sonstige Wohneinheiten“ erhoben.
- ⁵ Ordnungsrechtliche Unterbringung kann erfolgen in kommunale Obdachlosenunterkünfte, andere Notunterkünfte, zweckbestimmte Normalwohnungen oder per Wiedereinweisung in die bisher bewohnte Wohnung.
- ⁶ Dazu zählen auch Personen, für deren institutionelle Unterbringung Wohnungslosigkeit nicht ursächlich war.
- ⁷ Trotz der mietvertraglichen Regelung stellt auch diese Form der Unterbringung eine nicht dauerhafte und nicht ausreichende Form der Wohnungsversorgung dar.
- ⁸ Zur Abgrenzung dieser wie der folgenden drei Fallgruppen müssen einheitliche Kriterien noch vorgegeben werden. Dabei kann auf gängige normative Vorgaben in der deutschen Literatur und neuere Forschungsergebnisse aus der europäischen Fachdiskussion zurückgegriffen werden.
- ⁹ Im Folgenden wird nur auf die Zuwandererinnen und Zuwanderer eingegangen, die 1. nicht in den anderen Kategorien mehr oder weniger automatisch schon enthalten sind, weil sie in gesonderten Unterbringungssegmenten versorgt werden und einen besonderen Rechtsstatus haben, und die 2. das Recht haben, in Deutschland einen Wohnsitz zu begründen, einen Wohnberechtigungsschein zu beantragen etc.

Andere Migrantinnen und Migranten in speziellen Übergangsunterkünften (beispielsweise mit Asylbewerberstatus und keiner oder nur kurzfristiger Aufenthaltsgenehmigung/Duldung) fallen insoweit nicht unter die Definition von Wohnungsnotfällen, als die Gründung eines (legalen) Wohnsitzes und die Versorgung mit mietrechtlich abgesicherten Wohnungen per Gesetz ausgeschlossen ist. Dennoch ist der quantitative Umfang dieser Gruppen und auch die Unterbringungssituation und Lebenslagen dieser Gruppen im Kontext der Wohnungsnotfallproblematik von Interesse, zumal wenn sie im System der Wohnungsnotfallhilfe als Klientel in Erscheinung treten.

meidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und die Unterbringung von Wohnungslosen zuständig sind, sowie freie Träger der Wohlfahrtspflege, die Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Betroffene (zumeist nach § 72 BSHG, aber auch nach anderen Rechtsnormen oder im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen) anbieten. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten und den speziellen Fragestellungen wurden auch Vertreterinnen und Vertreter der überörtlichen Träger, Vertreterinnen von Interventionsstellen und anderen Angeboten für Opfer häuslicher Gewalt, in die Wohnungsnotfallhilfe involvierte gewerbliche Unternehmen sowie Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich des bürgerschaftlichen Engagements in die Befragung einbezogen. Grundlage der Befragung war ein umfangreicher Rahmenleitfaden, der alle Gegenstände des Untersuchungsvorhabens umfasste, auf die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst und den Befragten in der Regel vorab zur Verfügung gestellt wurde. Die Befragungsergebnisse wurden vorbereitet und ergänzt durch Literatur- und Dokumentenanalysen, Organisationsuntersuchungen und die Auswertung verfügbarer Statistiken.

Die Befragungen wurden weitgehend in der zweiten Jahreshälfte 2002 und im Frühjahr 2003 durchgeführt, der in der Auswertung zugrunde gelegte Untersuchungsstand bezieht sich weitestgehend auf das Jahr 2002.

Die Autoren des Berichts bedanken sich bei allen Befragten für ihre Auskunftsbereitschaft und Unterstützung.

1.4 Auswahl und Kurzdarstellung der Untersuchungsorte

Die verschiedenen Themen und Fragestellungen wurden schwerpunktmäßig in ausgewählten Orten untersucht, vereinzelt werden nachfolgend aber auch Ergebnisse vorgestellt, die über die Fallstudienorte hinausgehen. Die forschungsökonomischen Vorgaben ließen Analysen in insgesamt sechs Orten zu, sodass sich das Plan-sample auf wenige Auswahlkriterien konzentrieren musste. Berücksichtigung finden sollten Städte unterschiedlicher Größenordnungen (mit Bevölkerungsgrößen über 500.000, von rd. 100.000 und unterhalb von 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) und unterschiedlicher Lage (Ost- und Westdeutschland sollten ebenso vertreten sein wie Städte aus dem Süden und aus dem Norden Deutschlands). Gleichzeitig sollten einige Untersuchungsstädte möglichst mit den Auswahlstädten der anderen am Forschungsverbund beteiligten Institute übereinstimmen. Und schließlich wurden Orte ausgesucht, von denen nach entsprechenden Vorrecherchen angenommen werden konnte, dass dort zumindest einige der weiter oben beschriebenen Veränderungen beispielhaft dokumentiert sind und in ihren Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallhilfe analysiert werden konnten.¹⁰ Zur Auswahl kamen Stuttgart, Bremen, Duisburg, Potsdam, Schwerin und Pinneberg.

¹⁰ Dies setzte auch die Bereitschaft der maßgeblichen kommunalen und freiverbandlichen Stellen zur Teilnahme an der Untersuchung voraus, die nicht in allen infrage kommenden Städten gegeben war. Einige Großstädte schieden wegen der dort zu konstatierenden Sonderbedingungen, aber auch wegen der bereits vorliegenden umfangreichen Untersuchungen und Tagungsbeiträge über die jeweiligen Hilfesysteme für Wohnungsnotfälle aus der Auswahl aus. Dies galt beispielsweise für Hamburg, Köln, München und Leipzig.

Nachfolgend geben wir für diese Fallstudienorte eine Kurzübersicht. Berücksichtigung finden dabei Daten zur Bevölkerung,¹¹ zur Wirtschaftsstruktur,¹² zum Wohnen¹³ und zu sozialen Problemlagen (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug).¹⁴ Bei der tabellari-schen Aufbereitung der Daten werden zum Teil Symbole verwendet, die auf gene-relle Entwicklungen in den einzelnen Städten hinweisen.

¹¹ Die Daten zur Bevölkerungsentwicklung beziehen sich auf den 31.12. des jeweiligen Jahres. Quelle für Stuttgart, Bremen, Duisburg, Potsdam und Schwerin: Statistisches Bundesamt; für Pinneberg: Angaben der Stadt Pinneberg.

¹² Dargestellt wird die Bruttowertschöpfung (Maßstab für die wirtschaftliche Leistung der Volkswirtschaft) je erwerbstätiger Person in € 1998 sowie für den Zeitraum 1994 - 1998. Da für die Stadt Pinneberg keine vergleichbaren Daten vorliegen, wurden die Daten des Landkreises berücksichtigt. Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Dargestellt werden auch die Kaufkraftkennziffern von Städten und Landkreisen der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) für das Jahr 2001 in Euro pro Kopf der Bevölkerung. Da auch dazu für die Stadt Pinneberg keine Daten vorliegen, wurden wiederum die Daten des Landkreises berücksichtigt. Quelle: GfK - Nürnberg.

¹³ Beim Wohnen werden der Bestand an Wohnungen 1987 und 2000 (Zugang durch Baufertigstellungen) sowie die Differenzierung des Bestandes 1987 in den Anteil von Mietwohnungen und öffentlich geförderten Wohnungen dargestellt. Für Potsdam und Schwerin kann nur der Bestand 2000 ausgewiesen werden. Quelle: GWZ 1987 und Statistisches Bundesamt, Baufertigstellungen 2000.

Weiterhin wird beim Wohnen die Mietpreisentwicklung berücksichtigt. Differenziert wird dabei zwischen Beständen des Altbaus (Baufertigstellung vor 1948) des Neubaus (Baufertigstellung nach 1948) und Erstbezügen jeweils bei mittlerer Ausstattungs- und Lagequalität. In Stuttgart, Bremen und Duisburg wird der Zeitraum 1990 - 2002, in Schwerin 1993 - 2002 und in Potsdam 1996 - 2002 berücksichtigt. Für Pinneberg liegen keine Daten vor. Quelle: Ring Deutscher Makler (RDM), Mietpreisentwicklung.

¹⁴ Berücksichtigt wird die Arbeitslosenquote am 30.9.2001 sowie die relative Zu- oder Abnahme der Quote im Zeitraum zwischen 1993 und 2001 zum gleichen Stichtag. Für Potsdam und Schwerin gibt es keine Daten zur Entwicklung, in Pinneberg wurden die Daten des Landkreises berücksichtigt, da es keine separaten Angaben für die Stadt gibt. Quelle: BBR, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 2002, Tab.10, S. 186 ff.

Einbezogen wird beim Sozialen auch die Sozialhilfequote (Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 100 Einwohnerinnen und Einwohner) zum 31.12.2001 und die relative Zu- oder Abnahme der Quote im Zeitraum 1997 bis 2001 zum gleichen Stichtag. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: „Sozialhilfe im Städtevergleich“, Ausgabe Mai 2003 sowie Sozialamt der Stadt Pinneberg.

Stuttgart			
Kennzahlen			
Bevölkerung	am 01.01.2001	583.874	
	Entwicklung 1994 - 2000	- 4,64	↘
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €	60.500	
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %	11,8	
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €	19.085	
Wohnen	Wohnungsbestand (GWZ 1987 / Fortschreibung Fertigstellungen 2000)	259.714 / 289.547	
	Anteil Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	76,55	
	Anteil öffentlich geförderter Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	12,79	
	Mietpreisentwicklung 1990 - 2002 nach RDM; 1990 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	141,18 ↑
		im Neubau (nach 1948)	137,89 ↑
		bei Erstbezug	146,67 ↑
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001	6,2	
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %	- 0,7	↘
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001	3,6	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %	- 0,6	↘
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle			
<p>Die kommunalen Zuständigkeiten sind in Stuttgart auf mehrere Stellen verteilt. Ganz überwiegend auf zwangsgeräumte wohnungslose Mehrpersonenhaushalte mit Kindern (sowie zwangsgeräumte ältere Frauen und Männer) und deren ordnungsrechtliche Unterbringung in so genannten Fürsorgeunterkünften ausgerichtet ist das Amt für Liegenschaften und Wohnen (das dabei eng mit dem für die ordnungsrechtliche Einweisung zuständigen Amt für öffentliche Ordnung kooperiert). Dieses Amt ist auch für die Vermittlung von Wohnungssuchenden – gleich welcher Haushaltsstruktur – in sozial gebundenen Wohnraum zuständig und führt eine Vormerkdatei für Belegrechtswohnungen. Davon getrennt bearbeitet beim Stuttgarter Sozialamt im Sachgebiet „städtische Wohnungsnotfallhilfe“ eine „Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlusten“ alle Präventionsfälle – unabhängig von der Haushaltsstruktur. Außerdem sind in diesem Sachgebiet auch die Aufgabenbereiche „Übergangswohnen“ und „Dezentrale Notübernachtung“ angesiedelt, in denen die (sozialhilferechtliche) Unterbringung von Wohnungslosen organisiert wird, für die die Kommune eine eigene Zuständigkeit anerkennt und die nicht in den „Fürsorgeunterkünften“ untergebracht werden. Schließlich umfasst das Sachgebiet auch noch eine Organisationseinheit, die nach Auflösung der Zentralen Beratungsstelle für allein stehende Wohnungslose und der Verlagerung und Teilregionalisierung der Beratungsaufgaben nach § 72 BSHG auf freie Träger u.a. wegweisende Funktion insbesondere für ortsfremde allein stehende Wohnungslose, aber auch für andere aktuell wohnungslose Personen einnimmt, über verfügbare Plätze in den zahlreichen Einrichtungen informiert, als Postanschrift für Wohnsitzlose fungiert und weitere dokumentierende und beratende Funktionen für aktuell Wohnungslose übernimmt. Diese Organisationseinheit trägt in Stuttgart die Bezeichnung „Zentrale Fachstelle der Wohnungsnotfallhilfe“ (ZFS).</p> <p>Der gesamte Bereich der Hilfen für allein stehende Wohnungslose (aber auch für wohnungslose Alleinerziehende und Paare) nach § 72 BSHG ist in einem ausdifferenzierten Netz von (insgesamt sechs) Beratungsstellen und zahlreichen Einrichtungen freier Träger organisiert, das im Jahr 2000 neu geordnet und teilweise sozialräumlich ausgerichtet wurde. Die sachliche Zuständigkeit für alle (auch für ambulante) Hilfen nach § 72 BSHG liegt seit 1.1.2000 durchgängig beim Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern. Die Unterbringungskapazitäten für Wohnungslose in Einrichtungen und betreuten Wohnformen nach § 72 bzw. § 39 BSHG sowie in kommunalen Unterkünften nach § 11 BSHG umfassten im Winter 2002 insgesamt 2.012 Plätze (einschließlich 50 Winterübernachtungsplätze). Davon befanden sich 111 in drei Aufnahmehäusern, 96 waren für Notübernachtungen in zahlreichen Einrichtungen vorgesehen, 785 befanden sich in stationären und teilstationären Einrichtungen und 1.020 waren dem „Betreuten Wohnen“ zugeordnet. Eingeschlossen sind dabei auch Einrichtungen für Straffällige, Suchtkranke, junge Erwachsene sowie Mutter-Kind-Einrichtungen. Spezifische Angebote für allein stehende und allein erziehende wohnungslose Frauen umfassten insgesamt 213 Plätze.</p>			
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen			
<p>Die Straffälligenhilfe, einige Angebote für junge Erwachsene sowie Teile der Suchtkrankenhilfe sind in Stuttgart eng in die Wohnungsnotfallhilfe einbezogen. Es gibt jedoch zahlreiche weitere Angebote der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe, deren Zielgruppe auch Personen mit einer Wohnungsnotfallproblematik umfasst. Zwei Frauenhäuser und eine Interventionsstelle bieten Unterstützung für Opfer häuslicher Gewalt.</p>			

Bremen			
Kennzahlen			
Bevölkerung	am 01.01.2001	539.403	
	Entwicklung 1994 - 2000	- 1,97	↘
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €	52.800	
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %	10,5	
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €	16.194	
Wohnen	Wohnungsbestand (GWZ 1987 / Fortschreibung Fertigstellungen 2000)	257.535 / 281.191	
	Anteil Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	68,20	
	Anteil öffentlich geförderter Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	27,16	
	Mietpreisentwicklung 1990 - 2002 nach RDM; 1990 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	120,00 ↗
		im Neubau (nach 1948)	111,11 ↗
		bei Erstbezug	110,00 ↗
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001	12,5	
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %	0,8	↗
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001	8,7	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %	- 1,1	↘
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle			
<p>Traditionell ist für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Wohnungslosen nach dem Bremischen Obdachlosenpolizeirecht (OPR) das Sachgebiet Wohnungshilfe des Amts für Soziale Dienste zuständig. In den letzten Jahren wurde der Unterbringungssektor reduziert (Ende 2002 waren aber immer noch 1.740 Wohnungen nach OPR belegt) und die Aktivitäten des Sachgebietes Wohnungshilfe im Bereich der Prävention verstärkt. Mit einem Personalvolumen von fünf Fachkräften (an vier Standorten über das Stadtgebiet verteilt) ist das Sachgebiet für Prävention von Wohnungsverlusten zuständig, hat aber keine Entscheidungskompetenzen über finanzielle Hilfen nach § 15a BSHG (über Mietschuldenübernahme wird in den zwölf „Sozialzentren“ des Amts für Soziale Dienste entschieden). Die Vergabe von Wohnberechtigungsberechtigungen, auch von solchen mit Wohnungsnotstandsvermerk, erfolgt zentral über das Amt für Wohnung und Städtebauförderung. Nach dem Bremer Wohnungsnotstandsvertrag erfolgt keine zentrale Registrierung und Vergabe frei werdender Sozialwohnungen, sondern die Wohnungssuchenden müssen sich bei den Wohnungsgesellschaften direkt melden und diese haben sich verpflichtet, „Wohnungsnotstandsfälle“ nach festgelegten Quoten vorrangig zu versorgen.</p> <p>Ein freier Träger (Verein für Innere Mission) hat mit seinem „Sozialzentrum der Inneren Mission“ (SIM) eine weitgehende Monopolstellung bei den Hilfen für allein stehende Wohnungslose nach § 72 BSHG. Zu den Angeboten des SIM gehört eine zentrale Einrichtung mit Übernachtungsstätte mit 45 Betten (im Winter erweiterbar auf 70 Betten), Tagesstätte und Übergangswohnheim für Männer (32 Plätze, sieben davon in separater Wohngruppe für Alkoholabstinente). Das frauenspezifische Angebot umfasst 19 Übernachtungs- und Wohnplätze in separaten Räumlichkeiten. Darüber hinaus sind dem SIM organisatorisch zwei Wohnheime mit insgesamt 75 Plätzen (35 ausschließlich für Männer, 40 für Männer und Frauen) für ältere Personen mit langfristigem Betreuungsbedarf und Beeinträchtigungen durch Sucht oder psychische Erkrankungen zugeordnet. Ambulant leisten zwei Teams des SIM persönliche Hilfe für ehemals Wohnungslose in Individualwohnraum. Im „Intensiv Begleiteten Einzelwohnen“ (IBEWO) wurden im Jahr 2002 insgesamt 16 Plätze für Männer in angemietetem Individualwohnraum angeboten (Verbleib in der Wohnung und unbefristeter Mietvertrag nach Hilfeablauf vorgesehen). Ein weniger verbindliches und intensives Angebot der nachgehenden, aber auch präventiven persönlichen Hilfe stellt die „Aufsuchende Hilfe“ des SIM dar (36 Plätze für ehemals wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Männer und Frauen in eigenem Wohnraum). Nicht aufsuchend, sondern ausschließlich mit Kommstruktur arbeitet schließlich die „Ambulante Hilfe“, die als erste Anlaufstelle und „Clearingstelle“ für wohnungslose Alleinstehende agiert und Beratung und Vermittlung anbietet. Schließlich verfügt das Sozialzentrum auch noch über eigene Angebote für Arbeits-, Schulden- und Suchtberatung, für medizinische Notversorgung und eine Personalstelle für aufsuchende Brennpunktarbeit.</p>			
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen			
<p>Mehrere Träger im Bereich der Hilfen für Straffällige und der Drogenhilfe bieten eine größere Zahl von Plätzen (2002 insgesamt 230) für ihre Zielgruppe in Übernachtungseinrichtungen, Wohnheimen und betreuten Wohnformen an. Ein weiterer freier Träger (Wohnungshilfe e.V.) vermittelt sozial benachteiligte Wohnungssuchende aus den diversen Zielgruppen in vereinseigenen und angemieteten Individualwohnraum (rd. 150 Wohnplätze). Es gibt drei Frauenhäuser mit insgesamt 100 Plätzen.</p>			

Duisburg			
Kennzahlen			
Bevölkerung	am 01.01.2001	514.915	
	Entwicklung 1994 - 2000	0,13	➔
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €	51.900	
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %	12,9	
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €	15.211	
Wohnen	Wohnungsbestand (GWZ 1987 / Fortschreibung Fertigstellungen 2000)	237.181 / 255.162	
	Anteil Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	84,76	
	Anteil öffentlich geförderter Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %	39,48	
	Mietpreisentwicklung 1990 - 2002 nach RDM; 1990 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	115,00 ➔
		im Neubau (nach 1948)	120,00 ➔
		bei Erstbezug	117,14 ➔
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001	13,5	
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %	- 0,3	↘
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001	5,8	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %	0,9	➔
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle			
<p>Seit Mitte der 90er-Jahre existiert im städtischen Sozial- und Wohnungsamt eine Zentrale Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit nach den Empfehlungen des Deutschen Städtetages, in der alle kommunalen Zuständigkeiten für die Prävention, Unterbringung und Reintegration zusammengeführt sind. Diese Fachstelle ist jährlich mit mehr als 2.500 bedrohten Wohnverhältnissen konfrontiert. Mittels verschiedener Projekte zur Integration Wohnungsloser wurde in den vergangenen Jahren die Zahl der Plätze in Obdachlosenunterkünften systematisch abgebaut. Zum Untersuchungszeitpunkt existierte nur noch eine Unterkunft für Männer mit rd. 100 Plätzen (etwa zur Hälfte belegt) sowie eine für Frauen mit 18 Plätzen, die vom einzigen im Kernbereich tätigen freien Träger betrieben wurde.</p> <p>Das Diakoniewerk (freier Träger) unterhält ferner im ambulanten Bereich eine Beratungsstelle und eine Clearingstelle für allein stehende wohnungslose Frauen und Männer. Darüber hinaus gibt es für Männer eine stationäre Einrichtung mit 40 Plätzen sowie ein teilstationäres Angebot mit 42 Plätzen nach § 72 BSHG und für Frauen zwölf Plätze im „Betreuten Wohnen“.</p> <p>Seit Beginn der Dekade wird in Duisburg ein Modellprojekt durchgeführt, das auf die Schaffung eines integrierten Gesamthilfesystems abzielt. Zentrale Fachstelle und Diakoniewerk schaffen sich gemeinsam neue Versorgungs- und Steuerungsstrukturen, mit denen die Hilfen für Wohnungslose optimiert werden. Gleichzeitig werden die großen (teil-)stationären Einrichtungen und die verbliebene Unterkunft aufgelöst und durch ambulante oder kleinteilige dezentralisierte Angebote ersetzt.</p>			
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen			
<p>Ebenfalls in Trägerschaft des Diakoniewerkes gibt es eine Einrichtung nach § 39 BSHG für chronisch geschädigte alkoholabhängige ehemalige Wohnungslose (ohne Abstinenzgebot) mit 24 Plätzen. Ferner gibt es ein im Wesentlichen über Spenden finanziertes Angebot aufsuchender Hilfen des Vereins „Gemeinsam gegen Kälte“ sowie ein ebenfalls durch Spenden finanziertes Frauencafé, die Duisburger Tafel und diverse Suppenküchen und Kleiderkammern, an die sich die Wohnungslosen wenden können, zu denen aber kaum institutionalisierte Kontakte bestehen. In den Bereichen Sucht- und Straffälligenhilfe bestehen eigenständige Hilfestrukturen, für die der Caritasverband bzw. die Arbeiterwohlfahrt als freie Träger zuständig sind. Zum Träger der Wohnungsnotfallhilfe besteht nur wenig Kontakt, was auch auf die beiden in Duisburg ansässigen Frauenhäuser zutrifft.</p>			

Potsdam				
Kennzahlen				
Bevölkerung	am 01.01.2001		129.324	
	Entwicklung 1994 - 2000		- 4,64	↘
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €		36.700	
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %		20,6	
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €		15.238	
Wohnen	Wohnungsbestand 2000		71.124	
	Mietpreisentwicklung 1996 - 2002 nach RDM; 1996 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	130,00	↑
		im Neubau (nach 1948)	113,33	↗
	Mietpreisentwicklung 1994 - 2002 nach RDM; 1994 = 100 %	bei Erstbezug	50,81	↓
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001		11,9	
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %		k. A.	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001		3,2	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %		0,8	↗
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle				
<p>Dem im Rahmen der Neuorganisation der Stadtverwaltung entstandenen Fachbereich Jugend, Soziales und Wohnen sind die für die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik relevanten Zuständigkeiten und Kompetenzen zugeordnet, wobei sich Wohnraumsicherung, Sozialhilfe/Unterbringung nach SOG und Steuerung der Belegung gebundener Wohnungsbestände auf verschiedene Sachgebiete verteilen.</p> <p>Das Sachgebiet Wohnraumsicherung wird per anno über deutlich mehr als 300 Räumungsklagen vom Amtsgericht informiert (2002 sogar knapp 400 Fälle). Da nur diese Fälle statistisch erfasst werden, lässt sich das tatsächliche Ausmaß bedrohter Wohnverhältnisse nicht bestimmen, die Zahl dürfte aber erheblich höher sein. Dem für die Obdachlosenunterbringung zuständigen Sozialamt steht eine Unterkunft mit 86 Plätzen für allein stehende Männer und Frauen zur Verfügung (ständig überbelegt) sowie weitere 24 Plätze im so genannten Familienhaus (auch für Alleinerziehende, Hilfen erfolgen nach § 72 BSHG). Zum Untersuchungszeitpunkt gab es noch ca. 600 Wohnungen mit Bindungen nach dem Brandenburgischen Belegungsbindungsgesetz, die aber kaum zur Reintegration von Wohnungslosen genutzt werden konnten, weil sie oftmals zu teuer und für Alleinstehende überwiegend zu groß sind. Für die Reintegration standen lediglich 26 „Gewährleistungswohnungen“ zur Verfügung.</p> <p>Sowohl das „Familienhaus“ als auch die Obdachlosenunterkunft werden von der Arbeiterwohlfahrt (AWO) getragen. Darüber hinaus betreibt die AWO eine Beratungsstelle („Der Laden“ – ambulante Wohnhilfe), von der aus auch ambulante Hilfen nach § 72 BSHG in der Obdachlosenunterkunft sowie nachgehende Hilfen (nach Reintegration von Familien und Alleinstehenden in Wohnungen) erbracht werden.</p> <p>Im Kernbereich der Wohnungsnotfallhilfe gibt es keine weiteren freien Träger. Das größte Wohnungsunternehmen in der Stadt verfügt über eigene Sozialarbeiterinnen, zu deren Aufgaben im Rahmen der Mieterbetreuung auch die Hilfen bei Verschuldung zählen.</p>				
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen				
<p>Im Bereich der Straffälligenhilfe („Rückenwind“) gibt es verschiedene Wohnprojekte mit knapp über 20 Plätzen nach § 72 BSHG, das Frauenhaus verfügt über 20 Plätze sowie zehn weitere in einer so genannten Zufluchtswohnung, die Volkssolidarität betreibt eine Suppenküche mit Wärmestube und schließlich bietet das Diakonische Werk Hilfen für jugendliche Trebegänger an (eine dort integrierte Notschlafstelle für die Zielgruppe wurde 2000 allerdings wieder geschlossen).</p>				

Schwerin				
Kennzahlen				
Bevölkerung	am 01.01.2001		101.267	
	Entwicklung 1994 - 2000		- 11,02	↓
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €		36.100	
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %		10,9	
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €		14.015	
Wohnen	Wohnungsbestand 2000		57.005	
	Mietpreisentwicklung 1993 - 2002 nach RDM; 1993 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	273,68	↑
		im Neubau (nach 1948)	137,89	↗
	Mietpreisentwicklung 1992 - 2002 nach RDM; 1992 = 100 %	bei Erstbezug	119,00	↗
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001		15,4	
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %		k. A.	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001		7,4	
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %		3,3	↗
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle				
<p>Die wesentlichen kommunalen Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik sind in Schwerin beim Amt für Jugend, Soziales und Wohnen angesiedelt. Dort sind für die Prävention von Wohnungsverlusten und die Ausgabe von Wohnberechtigungsbescheinigungen die vier Regionalbüros des Kommunalen Sozialen Dienstes zuständig. Für die Prävention stehen zwei Personalstellen zur Verfügung, die dann für jeweils zwei Regionen zuständig sind. Die kommunale Wohnungsvermittlung wurde weitgehend aufgelöst und alle Wohnungssuchenden müssen sich direkt an die Unternehmen wenden. In Wohnungsnotfällen (insbesondere bei drohendem Wohnungsverlust von Familien wegen Mietschulden) bemüht sich das Amt jedoch um die Vermittlung von alternativem Wohnraum und kann dabei auch auf bestehende Kooperationsvereinbarungen mit der städtischen Wohnungsgesellschaft zurückgreifen. Es gibt zwei Obdachlosenunterkünfte zur ordnungsrechtlichen Unterbringung mit insgesamt 120 Plätzen, von denen sich eine in Trägerschaft eines Wohlfahrtsverbandes (evangelische Suchtkrankenhilfe Mecklenburg gGmbH, 40 Plätze nur für allein stehende und abstinente Männer) und die andere in Trägerschaft eines gewerblichen Unternehmens befindet (Comfact GmbH; bis zu 80 Plätze für Männer, Frauen und ggf. auch für Familien mit Kindern). Die Einweisung in diese Unterkünfte erfolgt über eine Fachkraft des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen.</p> <p>Für Wohnungslose mit Hilfebedarf nach § 72 BSHG unterhält der genannte kirchliche Träger eine stationäre Einrichtung für Wohnungslose (15 Plätze und vier „Trainingswohnungen“), die überwiegend von Männern genutzt wird, während frauenspezifische Hilfen nach § 72 BSHG von der Schweriner <i>Frauenpension</i> angeboten werden, die als Bestandteil des FIZ (Frauen im Zentrum) bei der Gleichstellungsstelle angegliedert und damit in städtischer Trägerschaft ist (mit sechs Unterbringungsplätzen in Wohnraum der Frauenpension und Kapazitäten zur Begleitung von sieben weiteren Frauen – ggf. auch mit Kindern – in deren eigener Wohnung).</p> <p>Ein weiterer Wohlfahrtsverband (Caritas Schwerin) ist Träger einer Fachberatungsstelle mit Tagesstätte (teilstationäres Angebot), leistet persönliche Hilfe für ehemals Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte in eigenem Wohnraum („Betreutes Wohnen“; 15 Plätze) und betreibt Sozialarbeit in einem sozialen Brennpunkt.</p>				
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen				
<p>„Betreutes Wohnen“ gibt es in Schwerin auch im Bereich der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe für psychisch Kranke. Das Angebot des Frauenzentrums (FIZ) umfasst auch eine Frauenschutzeinrichtung (zwölf Plätze), einen Frauen(Info-)laden (fungiert auch als Tagestreff mit Mittagstisch) und (in freier Trägerschaft) eine Anlaufstelle für vergewaltigte Frauen und Mädchen sowie eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt.</p>				

Pinneberg			
Kennzahlen			
Bevölkerung	am 01.01.2001		39.502
	Entwicklung 1994 - 2000		0,55 ↗
Wirtschaftsstruktur	Bruttowertschöpfung je erwerbstätiger Person 1998 in €		57.500 *
	Bruttowertschöpfung Entwicklung 1994 - 1998 in %		13,9 *
	Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung in €		18.90 *
Wohnen	Wohnungsbestand (GWZ 1987)		16.827
	Anteil Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %		64,32
	Anteil öffentlich geförderter Mietwohnungen am Wohnungsbestand (GWZ 1987) in %		22,02
	Mietpreisentwicklung 1990 – 2002 nach RDM; 1990 = 100 %	im Altbau (vor 1948)	k. A.
		im Neubau (nach 1948)	k. A.
bei Erstbezug		k. A.	
Soziales	Arbeitslosenquote am 30.09.2001		8,0 *
	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1993 - 2001 in %		1,3 * ↗
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Quote (Empf. je 100 Einw.) am 31.12.2001		4,0
	Sozialhilfe / Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; Entwicklung der Quote 1997 - 2001 in %		- 0,66 ↘
Kernbereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle			
<p>Zentraler Akteur sowohl für die Prävention, die Unterbringung als auch für die Reintegration ist ein freier Träger, die „Soziale Wohnraumhilfe und Obdachlosenberatung“ der Diakonie des Kirchenkreises Pinneberg. Die Stadt hat den Träger mit der Durchführung sämtlicher sozialarbeiterischen Tätigkeiten im Rahmen der Hilfen für Wohnungsnotfälle beauftragt und finanziert die vom Träger geschaffene Beratungsstelle auf der Basis freiwilliger kommunaler Leistungen.</p> <p>Innerhalb der Verwaltung (der kreisangehörigen Stadt) besteht eine eher traditionelle Zuständigkeitsverteilung. So ist für die Gewährung materieller Hilfen nach § 15a BSHG der Fachdienst Soziales (vormals Sozialamt), für die Obdachlosenunterbringung der Fachdienst Ordnung (zuvor Ordnungsamt) zuständig und im Fachdienst Wohnen gibt es eine Wohnraumvermittlungsstelle. Die Tätigkeiten dieser Fachdienste beschränken sich aber im Wesentlichen auf die Administration und die Kooperation mit dem freien Träger, dem damit neben der Beratung auch die Koordination im Einzelfall, aber (indirekt) auch die des Gesamtsystems der Hilfen für Wohnungsnotfälle in der Stadt zufällt.</p> <p>Pro Jahr gibt es deutlich über 100 bedrohte Wohnverhältnisse sowie eine nur geringfügig kleinere Zahl wohnungsloser Personen, die in für die Obdachlosenunterbringung genutzten Wohnungen leben.</p> <p>Zum Jahreswechsel 2002/03 fusionierte die im städtischen Auftrag und für städtische Wohnungsnotfälle tätige Beratungsstelle des Kirchenkreises mit der ebenfalls in der Stadt ansässigen – aber im Auftrag des Kreises (örtlicher Sozialhilfeträger) für Hilfen nach § 72 BSHG zuständigen – Beratungsstelle (Diakonieverein Pinneberg), sodass seitdem für alle Wohnungsnotfälle ambulante Hilfen „aus einer Hand“ durchgeführt werden.</p>			
Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfen zu anderen Bereichen			
<p>In einer Nachbargemeinde Pinnebergs gibt es eine stationäre Einrichtung (§ 72 BSHG) für allein stehende wohnungslose Männer, in die auch durch die Beratungsstelle vermittelt wird. In Pinneberg selbst existiert ein Frauenhaus mit 15 Plätzen, das aber für bereits wohnungslose Frauen nur in Ausnahmen zugänglich ist. Darüber hinaus gibt es im Bereich der Suchthilfe und der Hilfen für psychisch Beeinträchtigte verschiedene Angebote, deren Vernetzung mit der Wohnungsnotfallhilfe parallel zur Untersuchungsphase gerade begonnen wurde.</p>			

* Daten für die Stadt Pinneberg sind nicht vorhanden, daher sind die Werte des Landkreises Pinneberg dargestellt.

1.5 Aufbau des Berichtes

Nach diesem einleitenden Kapitel gehen wir auf die quantitative Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik ein. Dabei werden zunächst einige überregionale Trends vorgestellt, bevor nachfolgend für jeden einzelnen Ort der Fallstudien die Entwicklungen der letzten Jahre nachgezeichnet werden. Da die Datenlage in den Untersuchungsorten sehr unterschiedlich ist, konzentrieren wir uns im Wesentlichen auf bedrohte Wohnverhältnisse und die Unterbringung von Wohnungslosen. Anschließend gehen wir der Frage nach, ob und inwieweit es Veränderungen in der Zusammensetzung der Zielgruppe in den letzten Jahren gegeben hat.

Daran schließt sich ein Kapitel an, in dem auf die Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen ganz allgemein und im Besonderen in unseren Vertiefungsgebieten eingegangen wird. Ein spezieller Abschnitt greift die in den letzten Jahren vielerorts zu beobachtenden Aktivitäten freier Träger im Bereich der Prävention von Wohnungsverlusten auf, am Beispiel Pinneberg wird ein entsprechend weit entwickeltes Engagement noch einmal beispielhaft verdeutlicht. Für Duisburg wird die Zusammenführung kommunaler und freiverbandlicher Hilfen in einem örtlich integrierten Gesamtkonzept für Wohnungsnotfälle exemplarisch vorgestellt.

Das nachfolgende Kapitel widmet sich der vielerorts zu beobachtenden sozialräumlichen Reorganisation der Verwaltung. Anhand unserer Fallstudien zeichnen wir diese Entwicklung nach und thematisieren die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallhilfe sowie Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen.

Anschließend stellen wir unter dem Stichwort „Ambulantisierung“ die Aktivitäten in unseren Fallstudienorten vor, mit denen das Ziel verfolgt wird, Plätze in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zugunsten eines Ausbaus von persönlichen Hilfen in normalem Wohnverhältnissen zu reduzieren. Beispielhaft wird dies am „Intensiv Betreuten Einzelwohnen“ in Bremen veranschaulicht.

Das dann folgende Kapitel geht auf die Ausdifferenzierung der Angebote für Wohnungslose in den letzten Jahren ein. Besonders hervorgehoben werden dabei die neu entstandenen Angebote für wohnungslose Frauen, die Hilfen für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen und die Langzeithilfen für ältere Wohnungslose.

Es folgt je ein Kapitel zum bürgerschaftlichem Engagement in der Wohnungslosenhilfe (Kapitel 7), zu den Auswirkungen der Reform des § 15a BSHG und zur Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht (Kapitel 8) sowie zum Stand der Umsetzung der Reformen zu den §§ 72 und 93 BSHG und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Träger und die Hilfelandschaft (Kapitel 9). Daran schließt sich ein Kapitel zu den Auswirkungen der Neuregelungen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt (Gewaltschutzgesetz) an (Kapitel 10).

Die Veränderungen bei der Reintegration von wohnungslosen Haushalten in normalen und dauerhaften Wohnraum werden im Kapitel 11 thematisiert. Dabei geht es sowohl um die Struktur des Wohnungsangebotes in unseren Fallstudienorten als auch um die Einflussmöglichkeiten auf die Wohnungsvergabe, um Barrieren, welche die Reintegration von Wohnungslosen in der Praxis häufig behindern, sowie um Ansätze zur gezielten Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen.

Kapitel 12 greift Veränderungen in der Sozialhilfepraxis auf und beleuchtet die Umsetzung und Folgen des in letzter Zeit immer häufiger eingeforderten Prinzips von „Fördern und Fordern“. Abgeschlossen wird der Bericht durch eine summativ Zusammenfassung und einige sich daraus ableitende Empfehlungen sowie das Literaturverzeichnis.

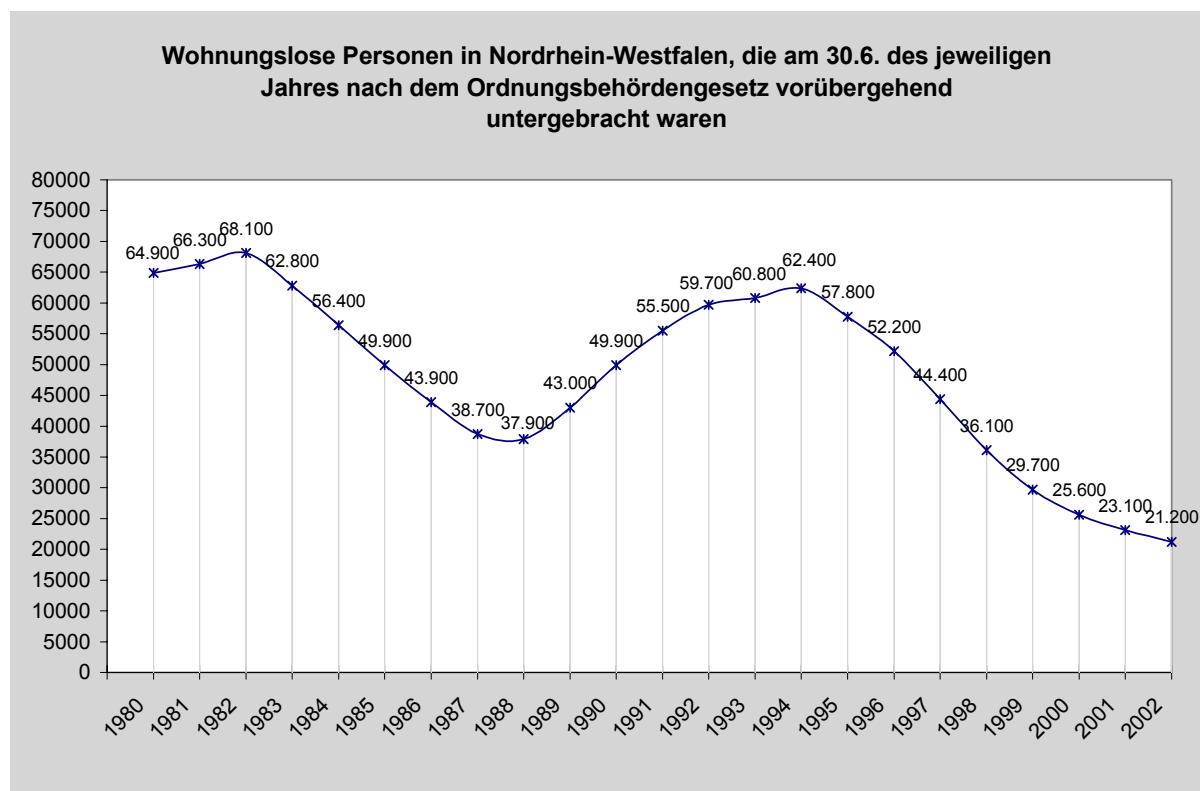
2. Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik

In der letzten Dekade hat es vielerorts in Deutschland einen merklichen Rückgang der von den zuständigen Stellen untergebrachten wohnungslosen Personen und Haushalte gegeben. Gleichzeitig gab es deutliche Hinweise auf einen Anstieg bei den unmittelbar von Wohnungsverlust bedrohten Wohnungsnotfällen. Im Folgenden werden wir zunächst die verfügbaren Daten zur Entwicklung dieser überregionalen Trends auswerten, bevor wir näher auf die Entwicklung in unseren Fallstudienorten eingehen.

2.1 Überregionale Trends

Quantitative Analysen zur bundesweiten Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik können bislang weder auf eine von Fachkreisen seit vielen Jahren geforderte Wohnungsnotfallstatistik zurückgreifen noch auf eine jährliche Statistik der von Ämtern und freien Trägern der Wohlfahrtspflege untergebrachten Wohnungslosen. Zwar ist die Machbarkeit einer solchen Wohnungslosenstatistik zwischenzeitlich von entsprechenden Studien des Statistischen Bundesamts (König 1998) und einer Testerhebung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik in Nordrhein-Westfalen (LDS 2001) belegt, bislang aber sind noch keine weiteren Schritte zu ihrer Realisierung als kontinuierliche amtliche Datenerhebung unternommen worden. Deshalb sind wir für überregionale Trendaussagen auf einige wenige Datenquellen auf Ebene der Länder mit mehr oder weniger deutlichen Mängeln in der Erhebungssystematik angewiesen, auf die wir im Folgenden Bezug nehmen.

Schaubild 1



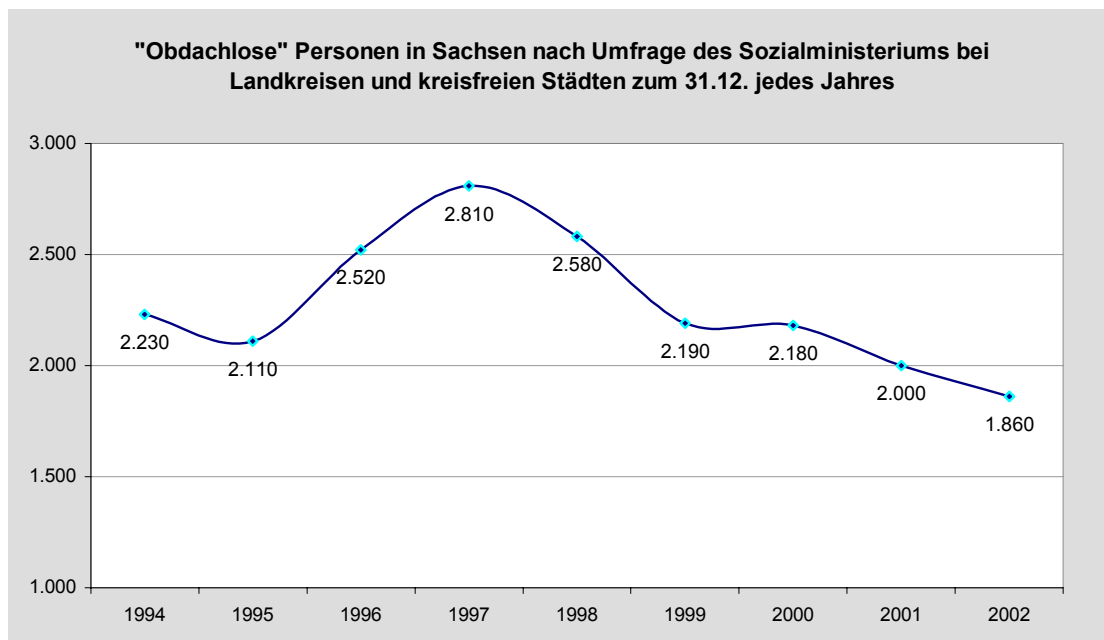
Quelle: LDS NRW (versch. Jg.)

Eine viel zitierte und seit vielen Jahren verfügbare Quelle ist die amtliche Obdachlosenstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen, in der die am Stichtag 30. Juni jedes Jahres ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen erfasst werden. So genannte Nichtsesshafte sind ebenso wie vorübergehend in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachte Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Asylsuchende aus dieser Statistik per definitionem ausgeschlossen. Es ist auch davon auszugehen, dass ein Großteil der – überwiegend allein stehenden – wohnungslosen Frauen und Männer in Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege (nach § 72 oder §§ 11/12 BSHG) von der Statistik nicht erfasst wird.¹⁵

Für den Bereich der ordnungsrechtlich Untergebrachten zeigt sie jedoch sehr deutlich das rapide Anwachsen dieser Teilgruppe von Wohnungsnotfällen in den Jahren zwischen 1988 und 1994 (nach einem deutlichen Rückgang in den Jahren davor). Seit 1994 ist dann ein erneuter Rückgang zu verzeichnen und am 30. Juni 2002 wurde ein Nachkriegstiefststand von nur noch 21.200 ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen in Nordrhein-Westfalen registriert.

Auch die Befragung aller Landkreise und kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen durch das sächsische Staatsministerium für Soziales über die „Gesamtzahl der statistisch erfassten obdachlosen Personen“ zum Stichtag 31.12. jedes Jahres ergibt einen deutlichen Rückgang in den letzten Jahren. Der Höchststand seit der deutschen Einigung war hier im Jahr 1997 mit 2.810 Personen erreicht, am 31.12.2002 lag die Zahl der amtlich registrierten „Obdachlosen“ in Sachsen nur noch bei 1.860. Während die nordrhein-westfälische Obdachlosenstatistik keine Differenzierung nach Geschlecht zulässt, waren nach der sächsischen Statistik im Jahr 2002 16,9 % der erfassten obdachlosen Personen Frauen, 72,2 % waren Männer und 10,9 % Kinder.

Schaubild 2

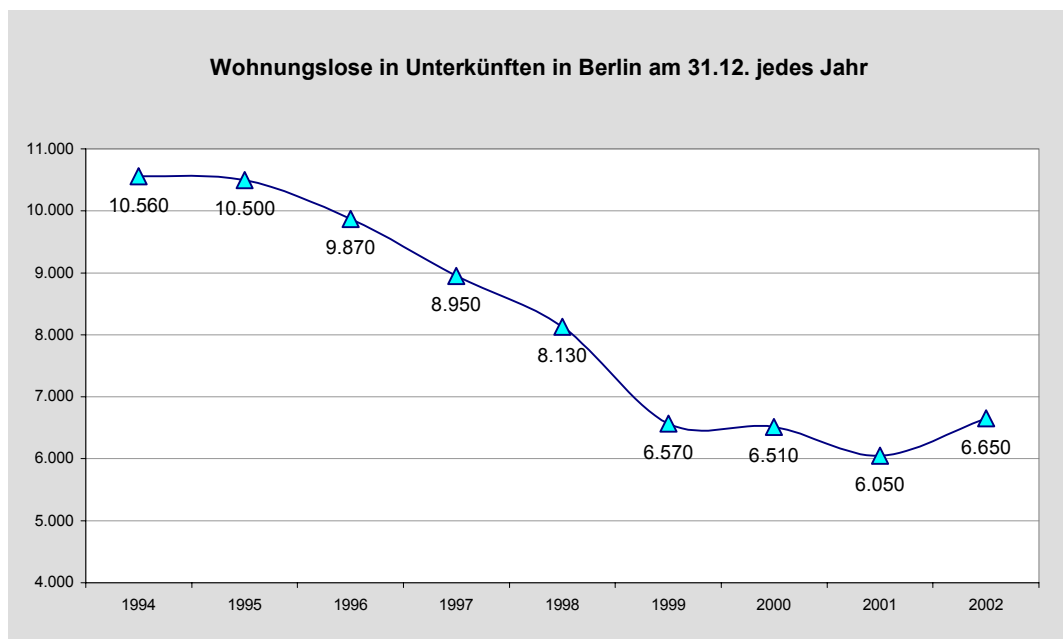


Quelle: Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie

¹⁵ Berichtsstellen sind die kreisfreien Städte und Gemeinden des Landes als örtliche Ordnungsbehörden.

Als dritte Datenquelle dient uns die zum Ende jedes Quartals erfolgende Erfassung der von der „Wohnhilfe“ aller Bezirksämter Berlins versorgten Wohnungslosen durch die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. In der Erhebung werden sowohl Wohnungslose erfasst, die in von den Bezirksämtern selbst vorgehaltenen Unterkünften, als auch solche, die in Unterkünften freier und gewerblicher Träger und in anderen Unterkunftsarten untergebracht sind. Auch hier ist in den Jahren zwischen 1994 und 2001 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Am Ende des vierten Quartals 1994 waren noch 10.560 Wohnungslose von den Bezirken untergebracht, Ende 2001 war diese Zahl auf 6.050 gesunken.¹⁶ Im Verlauf des Jahres 2002 stieg sie jedoch erstmals wieder an und lag am 31.12.2002 bei 6.650.

Schaubild 3



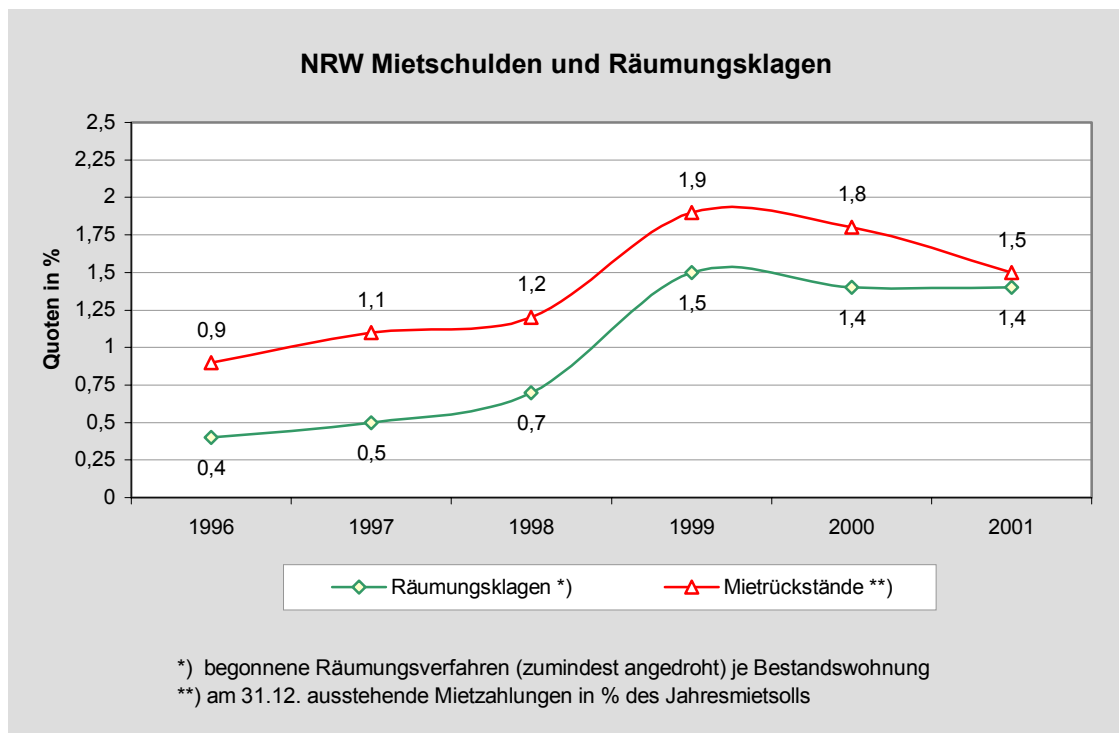
Quelle: Senatsverwaltung Berlin, Daten der Bezirksämter

Wie wir noch sehen werden, ist in mehreren westdeutschen Großstädten ebenfalls von einer Trendwende im Hinblick auf einen erneuten Anstieg der Wohnungslosigkeit die Rede. Gleichzeitig hat sich zumindest im Bundesland Nordrhein-Westfalen der entgegen gesetzte Trend, nämlich die starke Zunahme von Mietschulden und Räumungsklagen bei den Wohnungsunternehmen, in den Jahren zwischen 1996 und 1999 nicht weiter fortgesetzt. Die im Rahmen einer jährlichen Befragung der Wohnungsunternehmen durch die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen erhobenen Daten zur Räumungsklagenquote in % zum Wohnungsbestand und zur Entwicklung der Mietrückstände in % vom Jahresmietsoll zeigen einen Höchststand beider Indikatoren im Jahr 1999 und einen leichten Rückgang bzw. eine Stagnation auf hohem Niveau in den beiden Folgejahren.¹⁷

¹⁶ Von den 6.050 wohnungslosen Personen am 31.12.2001 lebten 4.890 in Einpersonenhaushalten. Davon waren 16,7 % Frauen und 83,3 % Männer.

¹⁷ Vgl. WfA 2002, S. 40

Schaubild 4



Quelle: Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Tabellenband zum Info 2002, Düsseldorf, S. 40 (Werte gerundet)

2.2 Zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienstädten

Wie stellt sich nun die Situation in den für unsere Fallstudien ausgewählten Städten dar? Zunächst hat sich auch im Verlauf dieses Forschungsvorhabens – wie schon bei vielen vorangegangenen Untersuchungen – gezeigt, dass der Kenntnisstand der jeweiligen Verwaltungen über die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den verschiedenen Städten höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Im Übrigen sind die verfügbaren Daten oft auch nicht hinreichend aussagekräftig, so wenn beispielsweise nur Belegungszahlen in einem ohnehin durch die Platzzahl vorgegebenen Unterbringungssegment dokumentiert werden. Andererseits haben wir in unseren Fallstudienorten den Vorteil, dass wir neben den „harten Daten“ auch auf die Einschätzungen der von uns befragten Expertinnen und Experten zurückgreifen können und damit die aktuelle Versorgungssituation und die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den letzten Jahren qualifiziert beschreiben können. Daraus ergibt sich ein recht uneinheitliches Bild in den sechs Fallstudienorten.

Generell gilt für die Mehrzahl unserer Untersuchungsstädte, dass sie über einen entspannten Wohnungsmarkt mit in letzter Zeit gestiegenen Leerständen verfügen. Dies gilt nicht für Potsdam und insbesondere nicht für Stuttgart, wo von einer deutlichen Anspannung des Wohnungsmarktes seit 2001 berichtet wird. Beide Städte sind im Vergleich zu den übrigen Städten relativ prosperierend. Im Gegensatz zu vielen anderen ostdeutschen Kommunen und zur eigenen Entwicklung bis ins Jahr 2000 hatte Potsdam in jüngster Zeit auch wieder einen Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen.

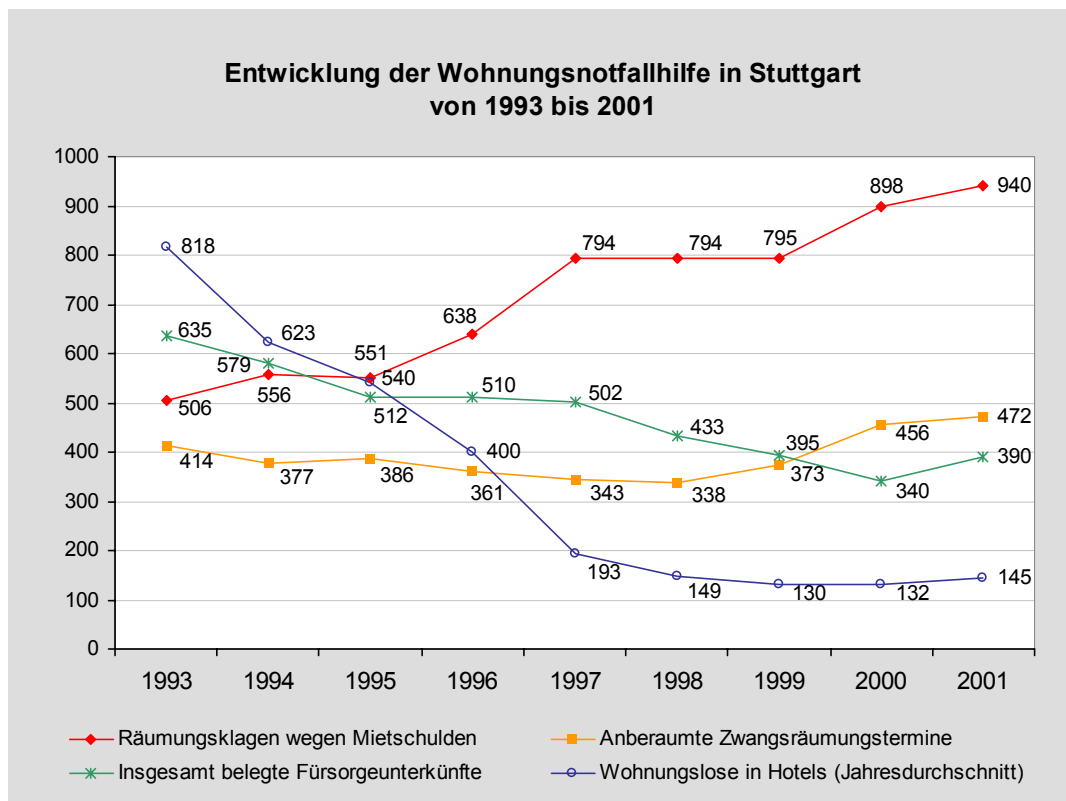
Die Aussagen der von uns befragten Expertinnen und Experten unterstreichen aber auch zum wiederholten Mal das bekannte Faktum, dass die Vermittlungschancen

von Wohnungslosen nicht allein von der allgemeinen Lage am Wohnungsmarkt abhängig sind, sondern in hohem Maße von selektiven Barrieren, die auch bei verbreitetem Wohnungsleerstand wirken und zum längerfristigen Ausschluss von Wohnungslosen aus normalem Wohnraum führen können. So wird nicht nur für Stuttgart von in den letzten Jahren stark gestiegenen Problemen bei der Vermittlung von Wohnungslosen in normalen Wohnraum berichtet. Auch in Bremen gibt es seit 2001 zunehmend solche Probleme – trotz bestehender Leerstände. Berichtet wird von einer deutlichen Steigerung der Ablehnungen von Wohnungsbewerbern mit registrierten Schulden (Regelanfrage bei Informationsdiensten zur Kreditsicherung), aber auch von unzureichenden Risikoabsicherungen durch die Sozialhilfe (Deponate, Garantieerklärungen) und schließlich von der verstärkten Ablehnung von Bewerberinnen und Bewerbern mit erkennbarem Unterstützungsbedarf (insbesondere auch von Personen mit psychischen Problemen).

2.2.1 Stuttgart

Wesentliche Indikatoren der quantitativen Entwicklung sind für Stuttgart über einen relativ langen Zeitraum dokumentiert. Im Gegensatz zu der beschriebenen aktuellen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen ist in Stuttgart ein kontinuierlicher Anstieg von gemeldeten Räumungsklagen bis in die jüngste Zeit – mit einer Stagnationsphase zwischen 1997 und 1999 – zu verzeichnen. Wurden im Jahr 1993 noch 506 Räumungsklagen gemeldet, so waren es im Jahr 2001 940, eine Steigerung um über 85 % in acht Jahren. Eine Zeitlang scheint es insbesondere durch Optimierung der Präventionsarbeit gelungen zu sein, die Zahl der angesetzten Zwangsräumungstermine dennoch (von 414 in 1993 auf 338 im Jahr 1998) zu reduzieren, seit 1999 steigt sie jedoch wieder und lag 2001 bei 472. Eine Zeitlang scheint es insbesondere durch Optimierung der Präventionsarbeit gelungen zu sein, die Zahl der angesetzten Zwangsräumungstermine dennoch (von 414 in 1993 auf 338 im Jahr 1998) zu reduzieren, seit 1999 steigt sie jedoch wieder und lag 2001 bei 472.

Schaubild 5



Quelle: Stadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen (2002), Zahlenspiegel der wichtigsten Daten (Ms.)

In Stuttgart ist es – wie anderswo auch – gelungen, ordnungsrechtliche Unterbringungen (in so genannten Fürsorgeunterkünften) insbesondere für Familien durch gezielte Maßnahmen zu reduzieren,¹⁸ und auch die Unterbringung von Wohnungslosen in Hotels hat seit 1993 deutlich abgenommen. Im Jahr 2001 hat jedoch die Zahl der wohnungslosen Haushalte in Fürsorgeunterkünften erstmals wieder zugenommen und lag gegen Jahresende bei 390 (die Zahl der betroffenen Personen war nicht verfügbar; die zuständigen Stellen gehen von einer deutlichen Steigerung der unterzubringenden Haushalte in den Folgejahren aus). Auch die Hotelunterbringungen sind wieder gestiegen und lagen 2002 schon wieder bei 240 belegten Plätzen.

Nach übereinstimmenden Aussagen der befragten Expertinnen und Experten in Stuttgart haben die Schwierigkeiten bei der Vermittlung von Wohnungslosen in Normalwohnraum seit 2001 dramatisch zugenommen. Dazu beigetragen haben nicht zuletzt die Bemühungen der städtischen Wohnungsgesellschaft zu einer verstärkten „sozialen Mischung“ in ihren Wohnungsbeständen und zur Reduzierung des Einflusses des Stuttgarter Amtes für Liegenschaften und Wohnen auf die Belegung dieser Wohnungen.

Ein Problem ist hier, wie in anderen Städten auch, dass bei den amtlichen Daten zur quantitativen Entwicklung die Einrichtungen freier Träger und andere Einrichtungen für Wohnungslose, die von den Trägern der Sozialhilfe finanziert werden, nicht erfasst sind. Zum Vergleich: im Winter gibt es nach einer Aufstellung des Stuttgarter Sozialamtes in Stuttgart über 2.000 Plätze in Notübernachtungen, Aufnahmehäusern, voll- und teilstationären Einrichtungen und im so genannten „Betreuten Wohnen“.¹⁹ Es gibt keine vergleichbare Zeitreihe über Auslastungen und Platzzahlentwicklungen in diesem Sektor der Wohnungsnotfallhilfe in Stuttgart.

2.2.2 Bremen

Eine vergleichbare Trendwende und eine erhebliche Zunahme der Vermittlungsschwierigkeiten wird, trotz der stark divergierenden Rahmenbedingungen, auch für die Stadt Bremen berichtet. Hier ist der allgemeine Wohnungsmarkt zwar deutlich entspannt und in Zukunftsprognosen wird von einer weiteren Zunahme von Leerständen ausgegangen (GEWOS 2002). Daher ist auch der Abriss von rd. 800 Wohneinheiten in Großwohnanlagen geplant, der im Rahmen des Programms „Stadtumbau West“ gefördert wird. Dennoch berichten insbesondere die freien Träger der Wohlfahrtspflege über erheblich gestiegene Vermittlungsprobleme sowohl im öffentlich geförderten als auch im privat vermieteten Bereich. Zu den genannten Vermittlungshemmnissen zählten insbesondere die verstärkte Überprüfung von Wohnungssuchenden auf registrierte Überschuldung (Schufa-Einträge) und die unzureichende

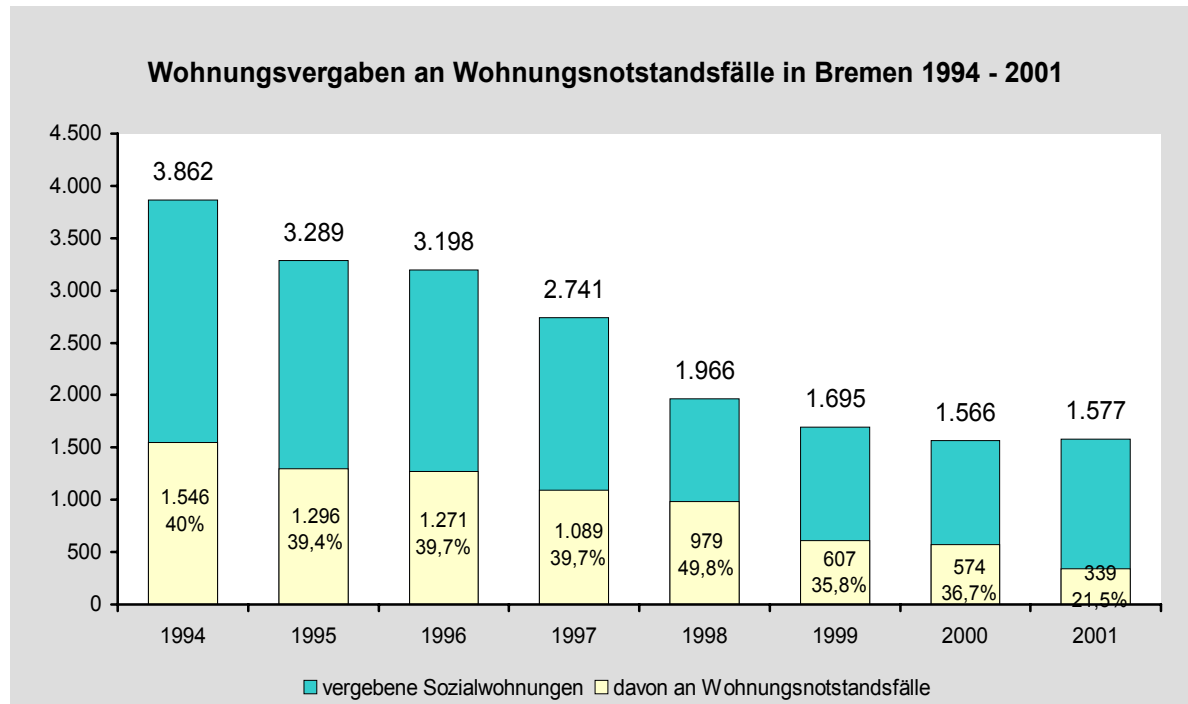
¹⁸ Es ist darauf hinzuweisen, dass in den Stuttgarter „Fürsorgeunterkünften“ lediglich Familien mit Kindern und ältere Alleinstehende (im Rentenalter) nach Zwangsräumung durch das Amt für Liegenschaften und Wohnen (in Kooperation mit dem Amt für öffentliche Ordnung) ordnungsrechtlich untergebracht werden. Alle übrigen Wohnungslosen fallen in die Zuständigkeit des Stuttgarter Sozialamtes bzw. des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe.

¹⁹ In dieser Gesamtzahl sind auch Angebote enthalten, die ausschließlich für wohnungslose Straffällige (141 Plätze), Suchtkranke (109 Plätze), für ausländische Wohnungslose (30 Plätze) und junge Erwachsene (85 Plätze) vorbehalten sind. Für sie liegt – ebenso wie für die 50 Plätze der Winterübernachtung – keine Ausdifferenzierung nach Geschlecht vor. Die restlichen 1.577 Plätze stehen zu 45,9 % ausschließlich für allein stehende Männer und zu 9 % ausschließlich für allein stehende Frauen zur Verfügung. 5,1 % der Plätze dienen der Unterbringung von Frauen mit Kindern und 39,5 % sind sowohl für Männer als auch für Frauen offen.

Abdeckung von Garantieleistungen durch den Sozialhilfeträger gegenüber Privatvermietern und Wohnungsunternehmen (vgl. dazu auch Kapitel 11).

Waren im Rahmen des Bremer Wohnungsnotstandsvertrages im Jahr 1994 noch 1.550 Wohnungsnotstandsfälle mit Sozialwohnungen versorgt worden, so waren es im Jahr 2001 nur noch 340, ein Rückgang um fast 80 %.²⁰

Schaubild 6



Quelle: SfAGJS 2002

Dennoch ist es auch in Bremen nach entsprechenden politischen und verwaltungsinternen Vorgaben gelungen, die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen zu reduzieren. Sie konnte von 2.610 Haushalten am Jahresende 1999 auf 1.740 Haushalte am 31.12.2002 zurückgefahren werden.²¹

Allerdings ist die Quantität der ordnungsrechtlich untergebrachten wohnungslosen Haushalte im Vergleich zu anderen Städten ähnlicher Größenordnung noch relativ hoch.²² Angestrebt wird eine weitere Reduzierung auf nur noch 570 im Jahr 2004. Ob dieses Ziel trotz der erwähnten Probleme bei der Wohnungsvermittlung erreicht werden kann, ist noch unklar. Die jahresdurchschnittliche Belegung der rund 100 Plätze

²⁰ Zu Details und Versorgungswirkungen des Bremer Vertrages vgl. Kapitel 11.1.

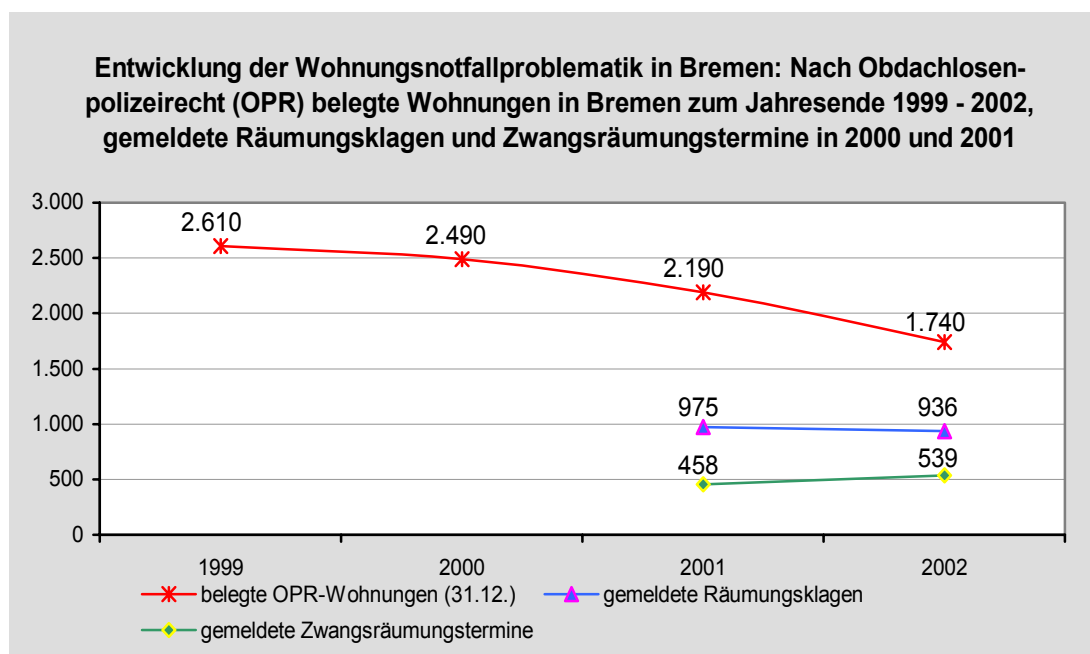
²¹ Daten über die Größe und Zusammensetzung der Haushalte und damit auch über die prozentuale Verteilung von Männern und Frauen sind weder in Bezug auf die polizeirechtlich untergebrachten noch in Bezug auf die räumungsbeklagten und von Zwangsräumungen bedrohten Haushalte verfügbar.

²² Dies gilt im Übrigen auch bei einem Vergleich zwischen den drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, vgl. Con_sens 2003, S. 46. Die ordnungsrechtliche Unterbringung in Bremen erfolgt in der Regel über „einvernehmliche Beschlagnahme“ nach dem Bremer Obdachlosenpolizeirecht (OPR). Bei einem Teil der beschlagnahmten Wohnungen handelt es sich um reguläre Sozialwohnungen (dieser Teil wurde in den letzten Jahren deutlich reduziert), der andere Teil befindet sich in namentlich festgelegten und vertraglich gebundenen Beständen (überwiegend „Schlichtwohnungen“) der ehemals kommunalen Gesellschaft. Dieses vertraglich gebundene Kontingent wurde 2002 von 1.000 auf 570 Belegwohnungen reduziert.

in Notunterkünften und der rund 400 weiteren Plätze in Wohnheimen und anderen Sonderwohnformen freier Träger für allein stehende Wohnungslose, wohnungslose Drogenkonsumentinnen und -konsumenten sowie wohnungslose Straffällige hatte nach Behördenangaben ebenso steigende Tendenz wie Vermittlungen dieses Personenkreises in Hotels und Pensionen (2002 waren jahresdurchschnittlich ca. 85 Hotelplätze belegt).

Zur Entwicklung der gemeldeten Räumungsklagen und Zwangsräumungen im Zeitverlauf liegen für Bremen lediglich Daten für die Jahre 2001 und 2002 vor. Danach ist die Zahl der Räumungsklagen geringfügig (um 4 % von 975 auf 936) gesunken, bei den angesetzten Zwangsräumungsterminen gab es dagegen eine deutliche Steigerung (um 17,7 % von 458 auf 539).

Schaubild 7



Quelle: Bremische Bürgerschaft 2003

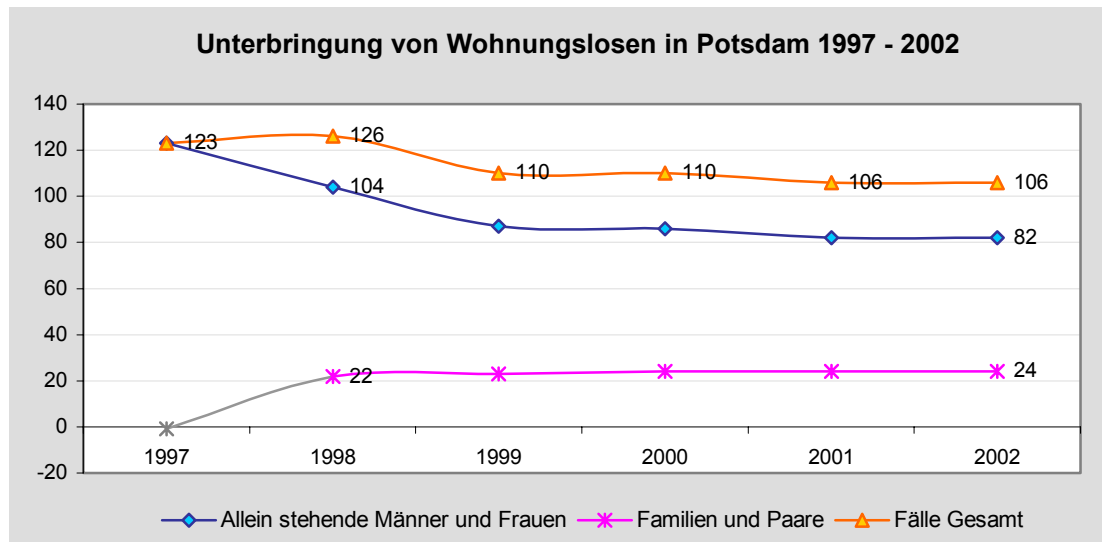
2.2.3 Potsdam

Von einer Entspannung am Wohnungsmarkt, die die Versorgung von Wohnungsnotfällen wesentlich erleichtert hätte, kann in jüngster Zeit auch in Potsdam nicht ausgegangen werden, ganz abgesehen von der viel geringeren Bevölkerungszahl und den deutlich anders gearteten Verhältnissen am Wohnungsmarkt in dieser ostdeutschen Stadt. Im Gegensatz zu vielen anderen ostdeutschen Kommunen hat Potsdam nach Bevölkerungsverlusten in den 1990er-Jahren seit dem Jahr 2000 wieder einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen. Die Fluktuation im Wohnungsbestand ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen und die Vermittlung von Wohnungslosen in den regulären Wohnungsmarkt wird als schwierig beschrieben.

Bei der Entwicklung der Zahlen im Unterbringungsbereich für Wohnungslose zwischen 1997 und 2002 ist zwar in den ersten Jahren noch ein leichter Rückgang zu verzeichnen und die Zahl der untergebrachten Fälle hat sich um insgesamt 14 % verringert, der bedeutsamste Abschwung liegt dabei aber zwischen 1998 und 1999 und

seitdem ist die Zahl relativ konstant.²³ 2002 war jede zwölfte allein stehende wohnungslose Person weiblich. Eine Zunahme bei den Unterbringungszahlen, wie in jüngster Zeit im nahen Berlin, war nicht zu verzeichnen.

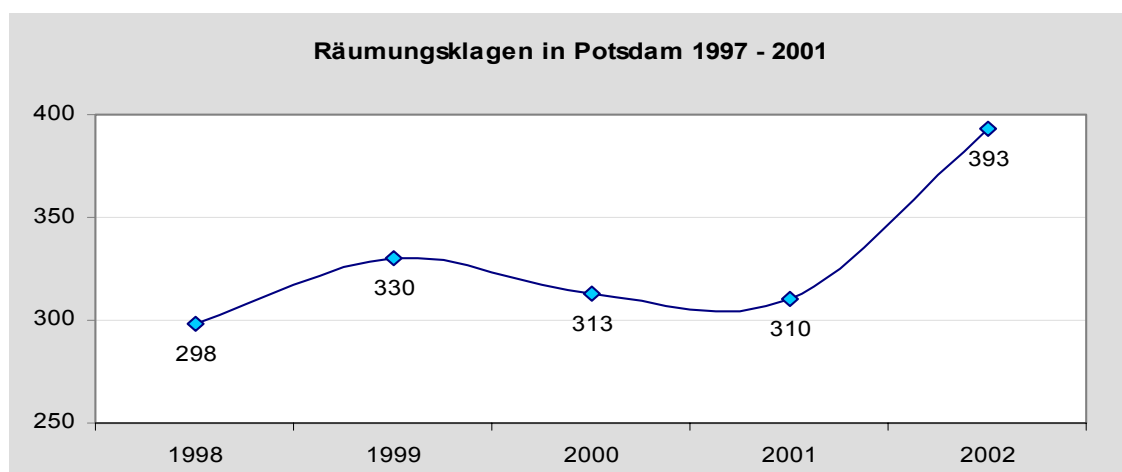
Schaubild 8



Quelle: AWO Potsdam, Jahresberichte 2000 bis 2002, Cohan 2000, S. 25)

Die Zahl der von Wohnungslosigkeit Bedrohten (Räumungsklagen auf Basis von Mietschulden) nahm zwischen 1998 (298 Fälle) und 2002 (393 Fälle) um rd. 32 % deutlich zu, zwischen den einzelnen Jahren sind jedoch erhebliche Schwankungen zu registrieren. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zwischen 1999 und 2001 erfolgte der stärkste Anstieg im Jahr 2002 auf knapp 400 Fälle (was einer relativen Steigerung von gut 26 % gegenüber dem Vorjahr entspricht).

Schaubild 9



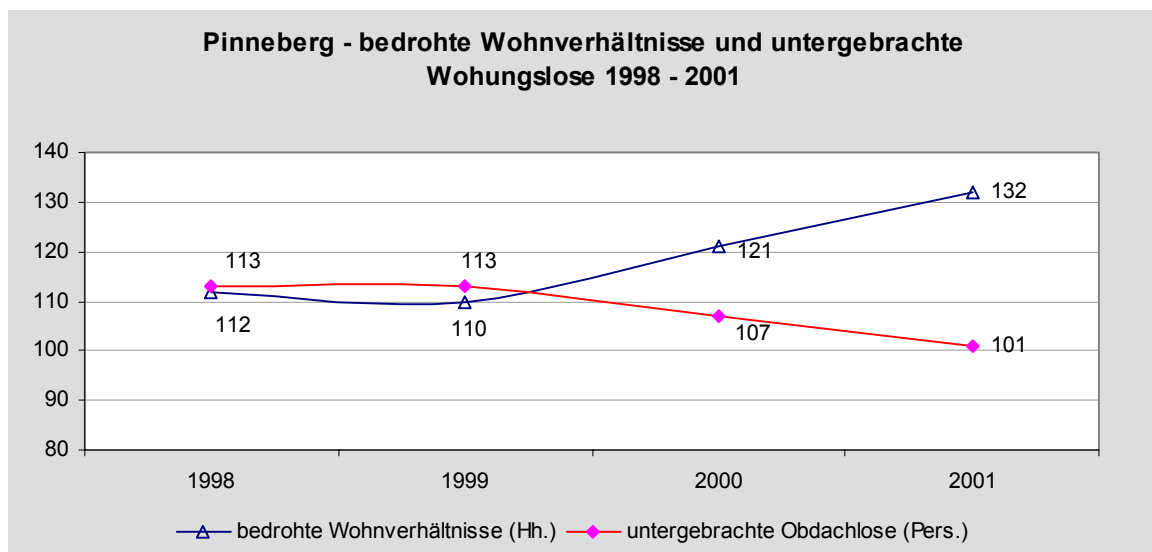
Quelle: Stadt Potsdam 2001, S. 41 sowie eigene Recherche

²³ Zeitgleich fand eine Binnendifferenzierung bei der Versorgung von Wohnungslosen in Potsdam statt. Die Kapazitäten einer zunächst für 150 Personen ausgerichtete Gemeinschaftsunterkunft für alle Haushaltstypen wurden auf 86 Plätze für allein stehende Frauen und Männer reduziert und für Familien und Paare wurde eine separate Einrichtung mit insgesamt 24 Plätzen geschaffen.

2.2.4 Pinneberg

In Pinneberg gab es zum Untersuchungszeitpunkt dagegen einen deutlich entspannten Wohnungsmarkt. Wie in vielen anderen Städten, wurde dies auch in Pinneberg zu einer Reduzierung der mit einer Obdachlosenunterkunft versorgten Wohnungslosen genutzt. Die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen sank von 113 im Jahr 1998 auf 101 im Jahr 2001, was einer relativen Abnahme von rd. 11 % entspricht. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse um rd. 18 % (von 112 im Jahr 1998 auf 132 im Jahr 2001) zu. Bei 15,9 % der 2001 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte handelt es sich um allein stehende / allein erziehende Frauen.²⁴

Schaubild 10



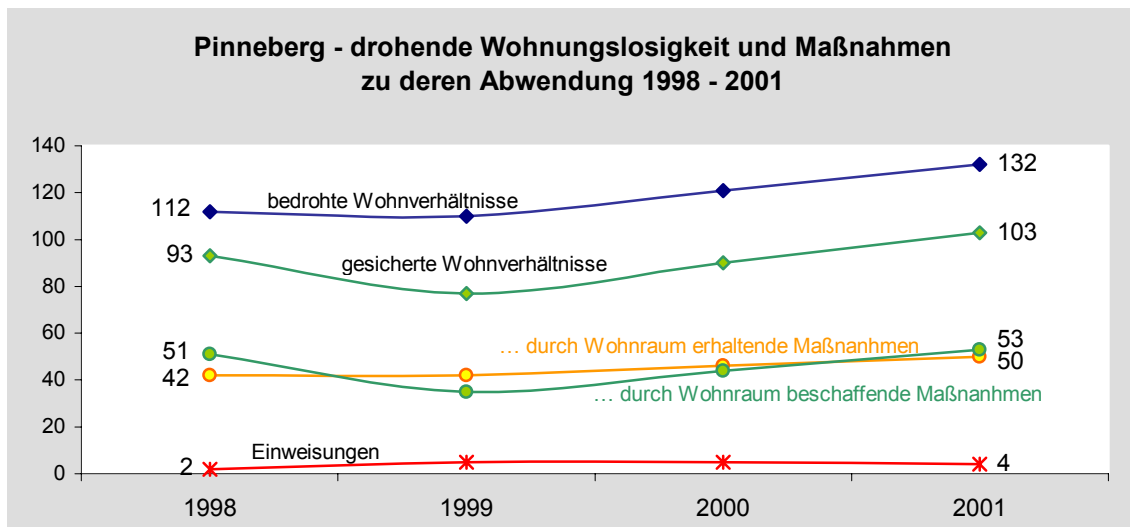
Quelle: Diakonisches Werk des Kirchenkreises Pinneberg 2001

Dass die Zunahme bedrohter Wohnverhältnisse sich nicht unmittelbar auf die Versorgungskapazitäten der Obdachlosenunterbringung auswirkte, liegt an der intensiven und erfolgreichen Präventionsarbeit in Pinneberg, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird. An dieser Stelle sei nur vermerkt, dass im Jahr 2001 bei 107 von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen institutionelle Interventionen erforderlich wurden, die nur bei vier Personen zu einer Einweisung in eine Obdachlosenunterkunft führten. Bei jeweils etwa der Hälfte der übrigen von Wohnungslosigkeit Bedrohten wurden Wohnraum sichernde bzw. Wohnraum beschaffende Hilfen durchgeführt.

Daran wird deutlich, dass es in einer Phase der Entspannung auf dem Wohnungsmarkt durchaus möglich ist, von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte mit alternativem Wohnraum zu versorgen. Gleichzeitig zeigt sich an der geringen Abnahme der in Obdachlosenunterkünften versorgten Personen aber auch, dass von der Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei weitem nicht alle in gleicher Weise partizipieren.

²⁴ Eine weitere Differenzierung der Daten nach Geschlecht oder anderen sozialen Merkmalen ist nicht möglich.

Schaubild 11

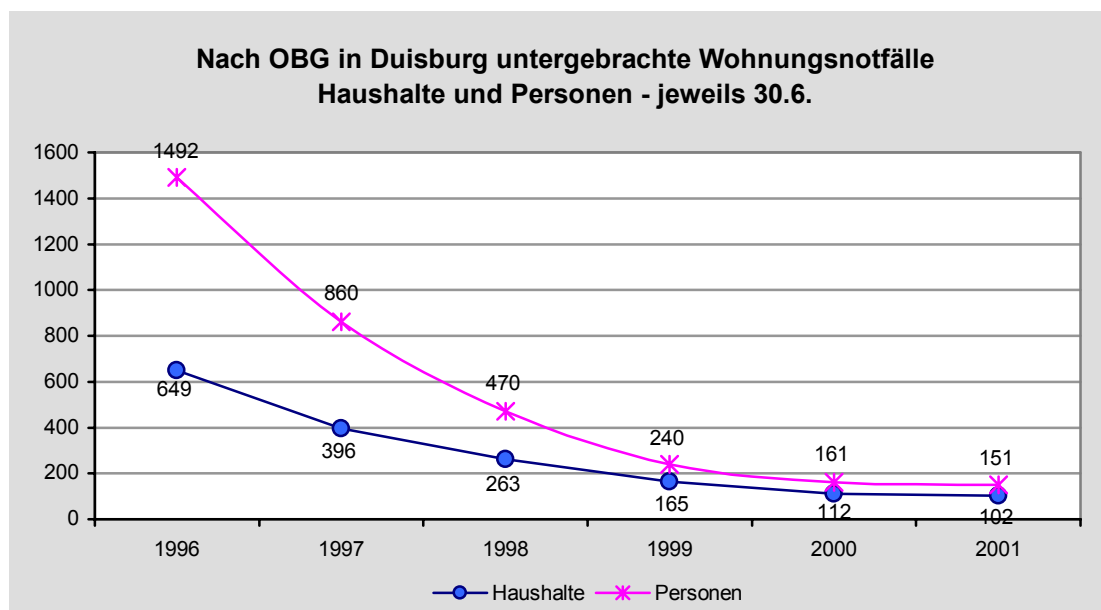


Quelle: Diakonisches Werk des Kirchenkreises Pinneberg 2001

2.2.5 Duisburg

Sowohl der entspannte Wohnungsmarkt als auch und insbesondere organisatorische Veränderungen bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik und gezielte Maßnahmen zum Abbau von Obdachlosenunterkünften – auf beides gehen wir weiter unten noch näher ein – haben in Duisburg dazu geführt, dass die Zahl der nach dem Ordnungsbehördengesetz untergebrachten Personen noch deutlich radikaler als im Land NRW insgesamt gesenkt werden konnte und dass zum Untersuchungszeitpunkt keine Familie mehr in Obdachlosenunterkünften untergebracht war. Auch bei den ordnungsrechtlich untergebrachten Alleinstehenden und kinderlosen Paaren wurde eine deutliche Reduzierung erreicht, die zum Erhebungszeitpunkt durch zusätzliche Maßnahmen noch weiter fortgeführt werden sollte.

Schaubild 12

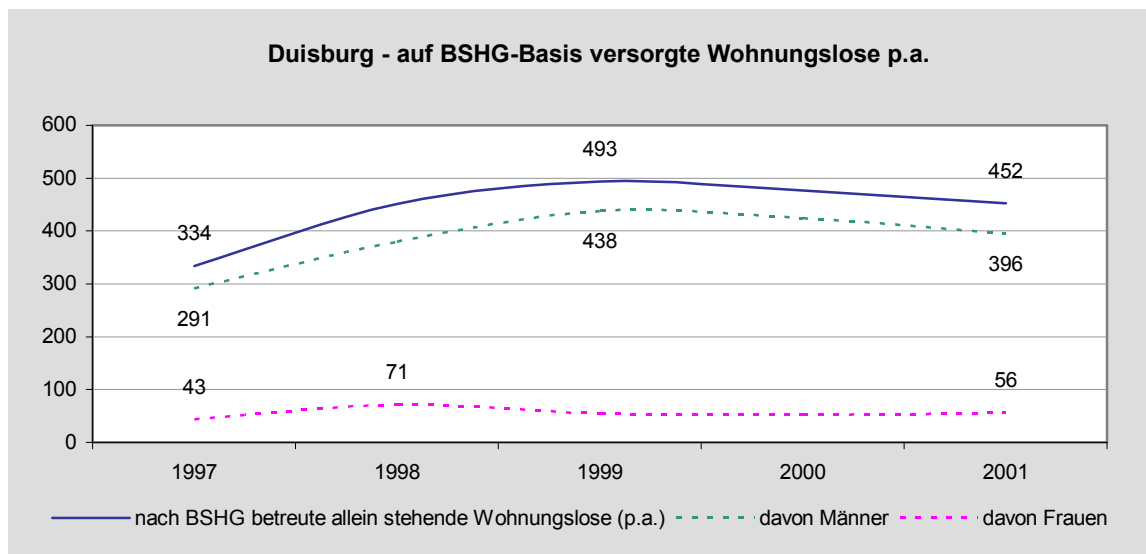


Quelle: Stadt Duisburg 2002, S. 4

Im Zeitraum von 1996 bis 2001 hat die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalte von 649 auf 102, also um mehr als 84 %, abgenommen. Bei den Personen fällt die relative Abnahme noch stärker aus und betrug fast 90 % in den untersuchten sechs Jahren.²⁵

Neben der Unterbringung nach dem OBG werden insbesondere allein stehende Wohnungslose auch nach § 72 BSHG in ambulanter und (teil-)stationärer Form versorgt. Dafür gab es zum Untersuchungszeitpunkt knapp 100 Plätze in Duisburg.²⁶ Diese sind nach Angaben der Träger der entsprechenden Angebote mehr oder weniger durchgehend belegt. Eine exakte Zahl der auf diesem Weg versorgten Wohnungslosen pro Jahr lässt sich aber nicht ermitteln.

Schaubild 13



Quelle: Stadt Duisburg 2002, S. 17

Im Rahmen eines so genannten Clearingverfahrens, das vom Diakoniewerk Duisburg (dem im Bereich der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe bedeutendsten Träger) im Auftrag der Stadt durchgeführt wird und das alle Wohnungslosen durchlaufen müssen, soweit sie institutionelle Hilfen wünschen, wurden 2001 insgesamt 713 wohnungslose Personen registriert.²⁷ Die Statistik der Fachstelle zur Vermeidung und

²⁵ Eine Differenzierung der Daten nach Geschlecht oder anderen sozialen Merkmalen ist nicht möglich.

²⁶ Dabei handelt es sich um 40 stationäre und 42 teilstationäre Plätze für Männer sowie um zwölf Plätze im „Betreuten Wohnen“ für wohnungslose Frauen. Daneben existiert eine Einrichtung für chronisch alkoholranke Wohnungslose nach § 39 BSHG (24 Plätze für Männer und Frauen).

Auf die sich während der Untersuchungsphase im Rahmen einer Umstrukturierung der gesamten Hilfelandschaft für Wohnungslose ergebenden Veränderungen, auch im Bereich des Platzangebotes, wird weiter unten noch eingegangen.

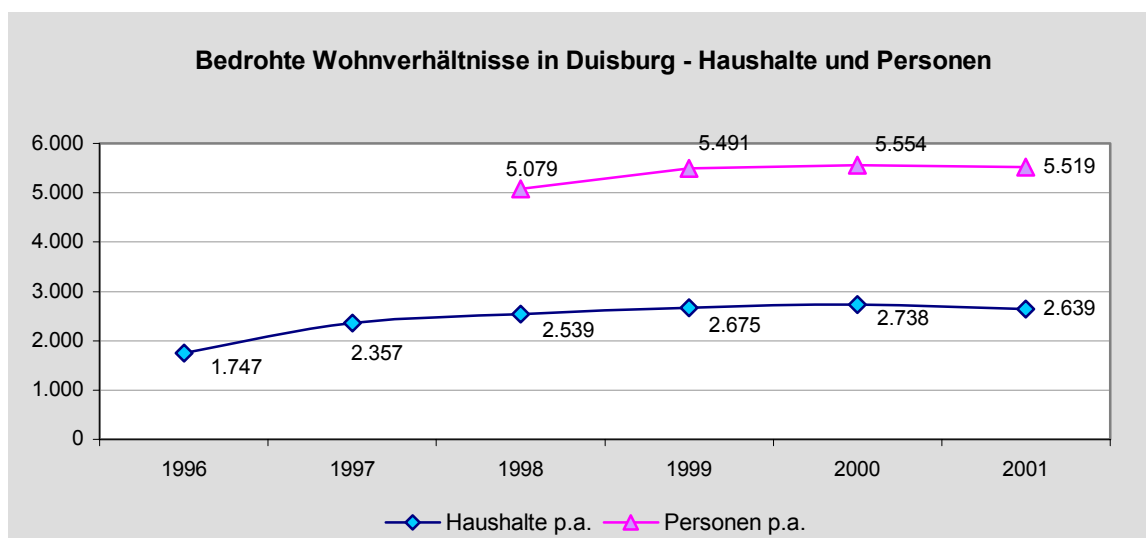
²⁷ Bei den auf diesem Weg registrierten Wohnungslosen handelt es sich aber auch um Personen, die später nach OBG untergebracht werden oder zur Klientel der freiverbandlichen Hilfen gehören (Übergangswohnheim, teilstationären Angebote), sodass Doppelzählungen wahrscheinlich sind und folglich auch diese Zahl ungeeignet für die Beschreibung des Umfangs der Wohnungslosigkeit in Duisburg ist (bei 80 % handelt es sich um Erstauftritte, 81,3 % waren männlich und 18,7 % weiblich, 16 % waren jünger als 20 und 10 % älter als 50 Jahre).

Eine 2001 durchgeführte Befragung aller in die Wohnungsnotfallhilfe involvierten Stellen ergab, dass im Verlauf eines Jahres von rd. 1.000 Wohnungslosen in Duisburg auszugehen ist.

Behebung von Wohnungslosigkeit weist für die Stadt als örtlichem Sozialhilfeträger für 2001 insgesamt 452 Wohnungslose mit Hilfen nach § 72 BSHG aus, davon 87,6 % Männer und 12,4 % Frauen. Gegenüber 1997 hat sich 2001 die Zahl dieser Teilgruppe der Wohnungslosen um etwa ein Drittel erhöht, wenngleich der Scheitelpunkt bei 1999 liegt. Bei den Frauen liegt die Zunahme im gleichen Zeitraum bei rd. 30 %, bei den Männern ist sie etwas höher (rd. 36 %).

Bei den Präventionsfällen zeigt sich eine ähnliche Entwicklung, wie sie weiter oben für das Land Nordrhein-Westfalen nachgezeichnet wurde. Auch in Duisburg ist ein deutlicher Anstieg der Präventionsfälle bis zum Jahr 2000 zu verzeichnen (ausgewiesen sind alle Präventionsfälle, die von der Duisburger Fachstelle bearbeitet werden, nicht nur die Räumungsklagen) sowie ein leichter Rückgang auf hohem Niveau im Jahr 2001. Gegenüber 1996 ist im Jahr 2001 bei den Präventionsfällen eine Steigerung von über 51 % festzustellen (von 1.747 auf 2.639 Haushalte). Die im Rahmen der Prävention kontaktierten Personen werden erst seit 1998 separat erfasst. Für den Zeitraum bis 2001 ergibt sich eine Steigerung von rd. 9 % (von 5.079 auf 5.519 Personen).

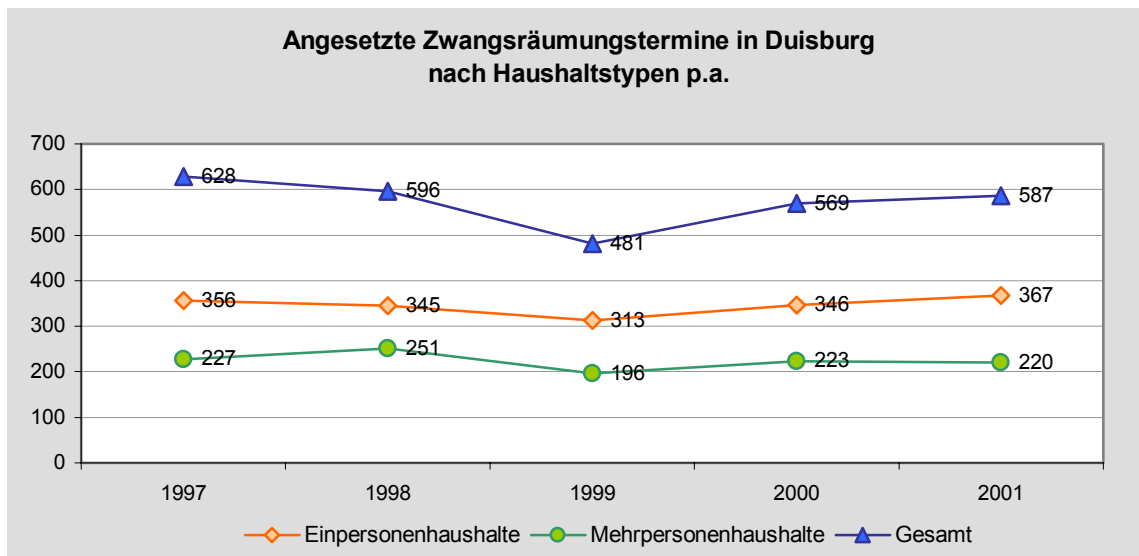
Schaubild 14



Quelle: Stadt Duisburg 2002, S. 12

Weitere Differenzierungen lassen die örtlichen Statistiken über bedrohte Wohnverhältnisse nicht zu. Aus den Daten über angesetzte Zwangsräumungstermine lässt sich jedoch ablesen, dass der Anteil der Einpersonenhaushalte an den insgesamt angesetzten Zwangsräumungsterminen im Zeitraum 1997 bis 2001 zwischen 57 % und 65 % betrug, die Mehrpersonenhaushalte also durchgehend in der Minderheit waren.

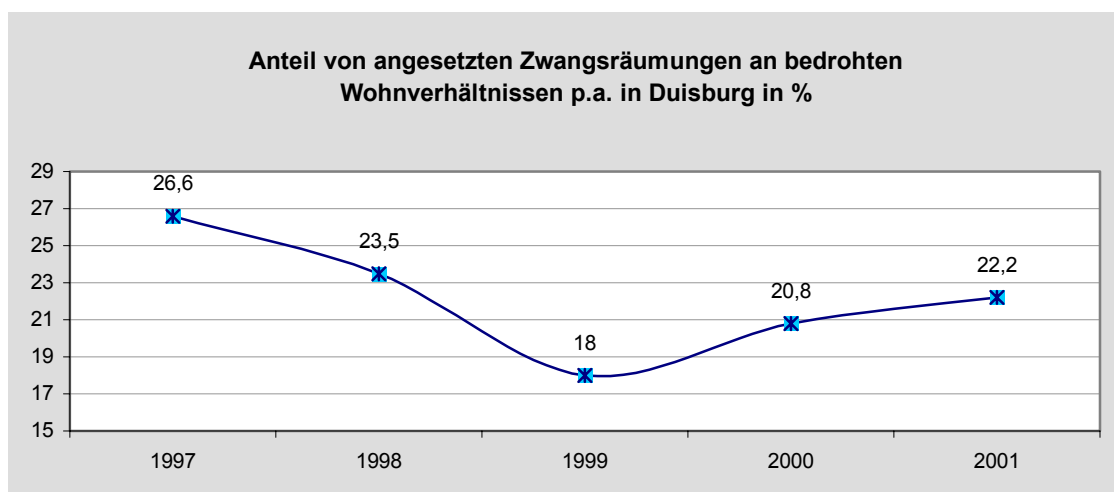
Schaubild 15



Quelle: Stadt Duisburg 2002, S. 7

Beim Vergleich der Daten der insgesamt von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte mit dem Anteil derer, bei denen ein Zwangs-räumungstermin angesetzt wurde, wird deutlich, dass zwischen 1997 und 1999 eine Abnahme des relativen Wertes von 26,6 % auf 18 % erfolgte. Anschließend stieg der Anteil wieder auf 22,2 % im Jahr 2001, sodass man grob zusammenfassend festhalten kann, dass zwischen einem Viertel und einem Fünftel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in Duisburg unmittelbar von einer Zwangs-räumung bedroht sind. Und dies, obwohl 2001 bei etwa zwei Drittel aller der Fachstelle bekannt gewordenen Präventionsfälle (65 %) Interventionen vor Rechtshängigkeit einer Räumungsklage stattfinden konnten, wie weiter unten noch näher gezeigt wird.

Schaubild 16

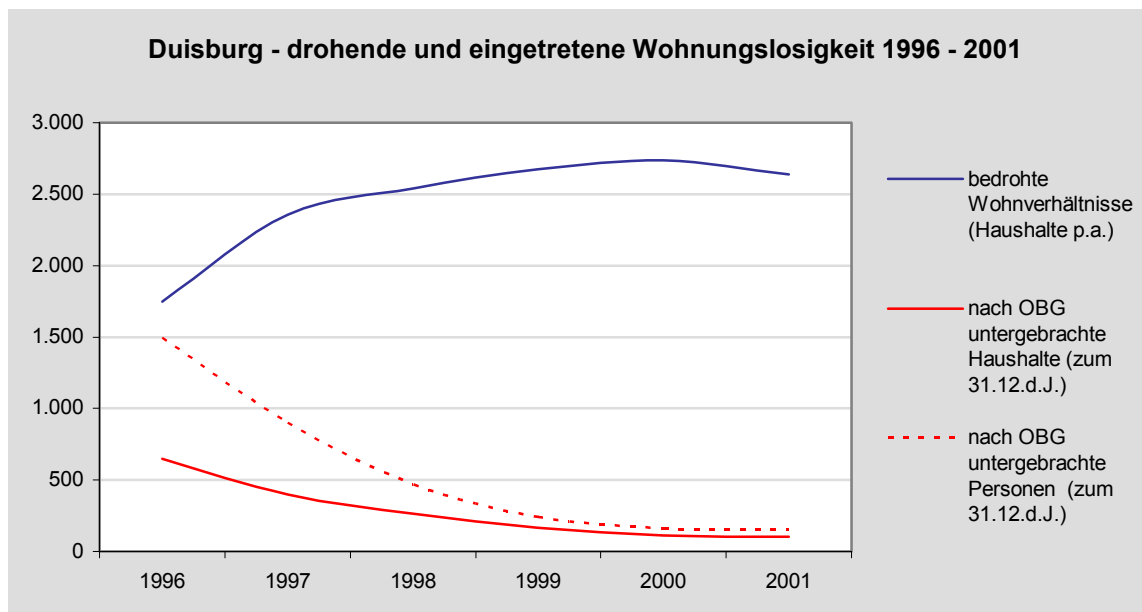


Quelle: Stadt Duisburg 2002, eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich auch für Duisburg darstellen, wie die Entwicklungen bei bedrohten Wohnverhältnissen und bei der Unterbringung von aktuell Wohnungslosen in den letzten Jahren auseinander laufen. Dieser Trend wird zu erheblichen Teilen

von zwei Faktoren beeinflusst. Dies ist zum einen die intensive Präventionsarbeit, die bewirkt, dass aus der großen und steigenden Zahl bedrohter Wohnverhältnisse keine Wohnungslosigkeit entsteht und damit Unterbringungsnotwendigkeiten vermieden werden. Zum anderen konnte die entspannte Lage auf dem Wohnungsmarkt genutzt werden, durch verschiedene Maßnahmen die in den Obdachlosenunterkünften Untergebrachten in normale Wohnverhältnisse zu reintegrieren.

Schaubild 17



Quelle: Stadt Duisburg 2002, eigene Berechnungen

2.2.6 Schwerin

In Schwerin wird von allen Befragten betont, dass aufgrund der hohen Leerstände (fast 12.000 Wohneinheiten standen zum Untersuchungszeitpunkt leer, davon waren ca. 2.500 aufgrund des schlechten baulichen Zustandes nicht bewohnbar) und einer verhältnismäßig großen Zahl von Wohnungsanbietern auch bei Familien mit erheblichen Mietschulden in der Regel kaum Vermittlungsprobleme bestehen, wenn die Mietzahlungen für die Zukunft abgesichert werden können. Zum Interviewzeitpunkt war lediglich eine wohnungslose Familie in einer der beiden Schweriner Obdachlosenunterkünfte untergebracht. Die relativ problemlose Vermittlung von Alternativwohnraum hat auch dazu geführt, dass die Übernahme von Mietrückständen ab einer gewissen Höhe nicht mehr erfolgt und den räumungsbeklagten Haushalten stattdessen eine Umzugsmöglichkeit angeboten wird.²⁸ Aufseiten der Wohnungsunternehmen hat diese Praxis in jüngster Zeit allerdings zur Folge, dass der Informationsaustausch über Haushalte mit Mietschulden intensiviert wurde und von Wohnungssuchenden verstärkt Informationen über Schulden abgefragt werden.

Konnte bislang Wohnungslosigkeit von Familien weitgehend vermieden werden, so überrascht doch die nicht unbeträchtliche Zahl von wohnungslosen Alleinstehenden in Obdachlosenunterkünften und den beiden Einrichtungen nach § 72 BSHG. So

²⁸ Daten zur Entwicklung der bedrohten Wohnverhältnisse in Schwerin konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.

stehen für die ordnungsrechtliche Unterbringung in Schwerin 120 Plätze zur Verfügung, von denen im Jahresdurchschnitt auch 100 bis 110 belegt sind. Die evang. Suchtkrankenhilfe und die Frauenpension bieten zusammen weitere 25 Plätze nach § 72 BSHG in von den Einrichtungen verwalteten Sonderwohnformen an, und für intensive persönliche Hilfe nach § 72 BSHG in eigenem Wohnraum stehen bei der Frauenpension und dem Caritasverband nochmals 22 Plätze zur Verfügung.²⁹ Aus Sicht der Träger und der Sozialverwaltung handelt es sich bei den in Unterkünften und Sonderwohnformen versorgten Alleinstehenden ganz überwiegend um Personen, die aufgrund ihrer sozialen Schwierigkeiten, häufig auch aufgrund von Suchtproblemen und anderen psychischen Problemen nicht in der Lage sind, in eigenem Wohnraum zurechtzukommen.

Bei zwei Trägern (Frauenpension und Caritasverband) hat die entspannte Wohnungsmarktsituation in den letzten Jahren jedoch dazu geführt, dass trägereigene Platzkapazitäten abgebaut wurden und der vorhandene Hilfebedarf in von den Hilfeberechtigten selbst angemieteten Wohnungen abgedeckt wird. Eine weitere Reduzierung der Platzkapazitäten und die Vermeidung von vermuteten Effekten einer „Hospitalisierung“ im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung wurden vonseiten der Sozialverwaltung angestrebt.

2.3 Veränderungen bei der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe

Auch im Hinblick auf Veränderungen der Zusammensetzung bei der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe ergeben die Fallstudien ein eher uneinheitliches Bild. In den meisten Orten wurden die Unterbringungs- und Beratungsangebote stärker differenziert (siehe auch unter Kapitel 6). Vorwiegend wurde dabei auf Bedarfe für spezifische Angebote für Frauen und für ältere, gesundheitlich stark abgebaute Wohnungslose reagiert. Ob dies jedoch durchweg auf ein starkes Anwachsen der absoluten Zahlen bei den genannten Zielgruppen zurückzuführen ist oder eher auf eine verstärkte Sensibilisierung gegenüber der jeweiligen Problematik angesichts einer rückläufigen Entwicklung der Gesamtklientel, ist nur schwer auszumachen. In Stuttgart und Bremen verzeichnen gerade die frauenspezifischen Angebote eine überproportionale Auslastung.

Auch psychische Erkrankungen bei den Wohnungslosen, insbesondere bei allein stehenden Frauen, aber auch bei Männern, werden verstärkt thematisiert. So wird beispielsweise vom Stuttgarter Sozialamt der Anteil von psychisch Kranken unter den allein stehenden Wohnungslosen auf über 30 % geschätzt, bei den allein stehenden wohnungslosen Frauen wird sogar von einem Anteil von deutlich über 50 % ausgegangen. In Bremen wurde bei einer Stichtagserhebung in allen Angeboten des Sozialzentrums der Inneren Mission (für allein stehende Wohnungslose) im Jahr 2001 der Anteil von Klientinnen und Klienten, bei denen eine eindeutige Diagnose vorliegt oder die nach Einschätzung des Personals eindeutige Merkmale einer psychischen Erkrankung aufweisen, auf 22 % taxiert. Mehr als die Hälfte der Klientinnen der Bremer Einrichtung für wohnungslose Frauen sind gleichzeitig beim Sozialpsychiatrischen Dienst anhängig. Aus den übrigen Fallstudienorten liegen keine vergleichbaren Da-

²⁹ Ausschließlich für Frauen, ggf. auch mit Kind, sind die Plätze der Frauenpension (sechs Wohnplätze in eigener Verwaltung und gekoppeltem Miet- und Betreuungsvertrag sowie sieben weitere zur Begleitung von Frauen mit entsprechendem Hilfebedarf in deren eigenem Wohnraum). In den übrigen Einrichtungen und Hilfeangeboten – mit Ausnahme einer der Obdachlosenunterkünfte – werden im Bedarfsfall auch wohnungslose Frauen aufgenommen, was in der Praxis aber nur in geringem Ausmaß vorkommt.

ten vor. Dies gilt auch für den Bereich der ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen sowie der Präventionsfälle, bei denen aber insgesamt der Anteil von psychischen Erkrankungen geringer sein dürfte als im Bereich der Hilfen nach § 72 BSHG.

Wiederholt unterstreichen die Befragten die Bedeutung der Aufnahmekapazität des Wohnungsmarktes: Dort, wo er sich in den letzten Jahren entspannt hat, konnten diejenigen Wohnungslosen überproportional davon profitieren, die neben ihrer Wohnungslosigkeit keine wesentlichen zusätzlichen Probleme aufwiesen, sodass unter der verbleibenden Klientel diejenigen an relativer Bedeutung gewannen, deren Vermittlung aufgrund von auffälligen psychischen und sozialen Problemlagen auf besondere Hemmnisse stieß. Die zweite wesentliche Einflussgröße ist die Aufnahmekapazität und -bereitschaft der entsprechenden Spezialdienste, hier insbesondere der psychosozialen Hilfen, und die Frage, inwieweit diese auch Menschen ohne Wohnung und „ohne Krankheitseinsicht“ adäquate Hilfeangebote unterbreiten oder auf diesen Personenkreis eher ausgrenzend reagieren.

Verschiedentlich wird auch auf eine deutliche Zunahme junger Menschen unter der Klientel der Wohnungslosenhilfe verwiesen: So war 2001 etwa ein Viertel der Beratungsklientel der Bremer Ambulanten Hilfe für allein stehende Wohnungslose bis zu 25 Jahre alt, eine deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren. Bei der Stuttgarter ambulanten Beratungsstelle für wohnungslose junge Erwachsene hat sich die Zahl der Beratungsfälle in den vergangenen fünf Jahren fast verdoppelt und auch von der Duisburger Clearingstelle und den in Pinneberg für die Wohnungslosenhilfe zuständigen Trägern wird auf einen hohen Anteil Jungerwachsener unter den Wohnungslosen hingewiesen. Die in Potsdam für die Prävention zuständige kommunale Stelle berichtet darüber hinaus von einer Zunahme der Anzahl jüngerer Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Dabei handle es sich sowohl um Jungerwachsene, die aus dem Elternhaus „hinausgeworfen“ worden seien, als auch um Haushaltsgründungen junger Alleinstehender und von Paaren, denen eine ausreichende materielle Grundlage für die Anmietung einer Wohnung fehle und die relativ zügig nach Bezug der Wohnung Mietzahlungsprobleme bekämen.

Der Ausbau von Langzeithilfen für ältere Wohnungslose an einigen Orten verweist aber auch auf den gegenteiligen Trend. Eine Zunahme von älteren Wohnungslosen wird zwar bislang noch wenig thematisiert, ist aber auch aufgrund der allgemeinen demographischen Entwicklung mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

Migrantinnen und Migranten spielen nach Bekunden der befragten Dienste für Wohnungsnotfälle – mit Ausnahme der Spezialdienste für Flüchtlinge und für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler – eine relativ geringe Rolle. Dies gilt insbesondere für die Wohnungslosenhilfe nach § 72 BSHG: Die meisten Träger geben hier an, dass sehr wenige Migrantinnen und Migranten bei ihnen um Hilfe nachfragen. Eine leichte Zunahme – auch von Spätaussiedlerinnen – wird lediglich von einigen frauenspezifischen Angeboten registriert. Bei nicht-deutschen Wohnungslosen spielt aber auch die Bewilligungspraxis der Kostenträgerseite eine bedeutsame Rolle. So wird aus einer Einrichtung berichtet, dass Maßnahmen nach § 72 BSHG bei ausländischen Hilfesuchenden nicht mehr im gleichen Umfang wie in der Vergangenheit mit dem pauschalen Hinweis auf „interkulturelle Konflikte“ als vorherrschender Problematik abgelehnt würden.

Auch hier ist zu unterscheiden zwischen dem Hilfesystem nach § 72 BSHG und der kommunalen, ordnungsrechtlichen Unterbringung sowie dem Präventionsbereich, bei dem deutlich höhere Anteile von ausländischen Klientinnen und Klienten zu verzeich-

nen sind. Zumeist liegen dafür jedoch keine entsprechend differenzierten Daten vor. Kommunale Präventionsstellen, die über entsprechende Datenauswertungen verfügen (beispielsweise in Stuttgart), weisen einen Anteil an ausländischer Klientel auf, der etwa dem Anteil Nicht-Deutscher an der städtischen Bevölkerung entspricht. In den Stuttgarter „Fürsorgeunterkünften“ hatten Ende 2001 mehr als 40 % der untergebrachten Haushalte keine deutsche Staatsbürgerschaft.

Betrachten wir nur die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nach § 72 BSHG in freier Trägerschaft, so haben die vielerorts vollzogenen organisatorischen Veränderungen in Bezug auf ambulante Hilfen, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird, dazu geführt, dass in zunehmendem Maße auch Alleinstehende zu den Klientinnen und Klienten der Dienste gehören, die gar nicht aktuell wohnungslos sind oder waren, sondern aufgrund ihrer sozialen Schwierigkeiten von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Zum einen geht dies darauf zurück, dass freie Träger zunehmend auch Beratungsaufgaben im präventiven Bereich übernehmen, zum anderen erstreckt sich in einigen Städten auch die Zielgruppe der intensiven persönlichen Hilfen in Wohnungen bzw. des „Betreuten Wohnens“ auf Haushalte, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Dies gilt in relativ hohem Umfang beispielsweise für Angebote in Schwerin. In Pinneberg registriert der für die Prävention zuständige freie Träger eine Polarisierung der Klientel. Einerseits würden jene Fälle drohender Wohnungslosigkeit zunehmen, bei denen einige wenige kurzfristige, aber grundlegende Beratungskontakte für die Wohnungssicherung ausreichen. Andererseits nähmen die Fälle zu, bei denen die elementarsten Dinge (z.B. Einkommenssicherung) fehlten.

2.4 Zusammenfassung zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik

Fassen wir unsere Ergebnisse zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik zusammen, so können wir zunächst feststellen, dass der Entwicklungstrend der vergangenen Dekade vielerorts noch fortwirkt. Während die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse steigt, sinkt die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen – nicht zuletzt aufgrund der verbreiteten Entspannungstendenzen an den lokalen Wohnungsmärkten, aber auch aufgrund gezielter politischer und administrativer Maßnahmen zum Abbau von Unterbringungskapazitäten und zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit insbesondere bei Familien mit Kindern. In einigen größeren und prosperierenden Städten hat sich jedoch in jüngster Zeit eine Trendwende vollzogen: Wohnungsvermittlungen sind wieder deutlich erschwert worden – eine Tendenz, die im Übrigen auch aus Großstädten wie München und Hamburg berichtet wird – und die bedrohten Wohnverhältnisse stagnieren oder gehen leicht zurück. Dass dies kein allgemeiner Trend ist, belegen die Zahlen aus den übrigen Städten, die noch auf eine relative Entspannung der Unterbringungssituation hinweisen.³⁰

³⁰ Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) geht in Ihrer im Mai 2003 veröffentlichten Schätzung zur Entwicklung der Wohnungslosenzahlen in Deutschland zwischen 2000 und 2002 noch von einer Reduzierung der Gesamtzahl um ca. 20 % aus. Danach ist die geschätzte Jahresgesamtzahl aller Wohnungslosen (einschl. wohnungsloser Aussiedlerinnen und Aussiedler) von 500.000 (2000) auf 410.000 (2002) gesunken, die Zahl der Wohnungslosen ohne Aussiedlerinnen und Aussiedler von 390.000 (2000) auf 330.000 (2002). Auch die BAG W verweist auf den deutlichen Anstieg in einzelnen Großstädten und warnt vor einer möglichen Trendwende bei der Entwicklung der Gesamtzahlen in den kommenden Jahren (BAG W 2003).

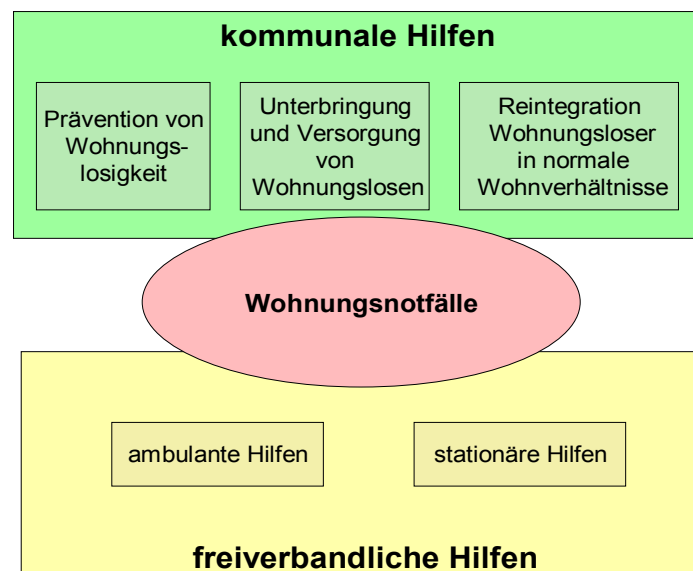
3. Organisationsentwicklung

Die Hilfen bei Wohnungsnotfällen unterteilen sich traditionell in verschiedene Bereiche und folglich muss auch eine Analyse und Dokumentation der Organisationsentwicklung diesem Umstand Rechnung tragen. Bei den beteiligten Akteuren handelt es sich vorwiegend um öffentliche und freie Träger der Wohlfahrtspflege, erst in jüngster Zeit spielen auch gewerbliche Träger im Bereich der Wohnungsnotfallhilfe eine Rolle, wie in unserer Untersuchung am Beispiel der Stadt Schwerin gezeigt werden kann.

Zwischen öffentlichen und freien Trägern dominierte in der vergangenen Dekade eine Form der Arbeitsteilung, bei der den kommunalen Stellen die Zuständigkeit für die Prävention von Wohnungsverlusten, die Versorgung von Wohnungslosen (insbesondere der zwangsgeräumten Familien) mit Unterkunft und einem finanziellen Existenzminimum sowie – soweit dies durch die Kommunen beeinflussbar war – die Wohnraumvermittlung im Rahmen der Reintegration zufiel. Den freien Trägern der Wohlfahrtspflege oblagen die persönlichen sozialarbeiterischen Hilfen insbesondere für allein stehende Wohnungslose, sei es in Form ambulanter Beratung und Unterstützung oder im Rahmen stationärer Hilfe. Die Trennlinie zwischen kommunalen und freiverbandlichen Hilfen im Bereich der eingetretenen Wohnungslosigkeit verlief zumeist entlang der Rechtsnorm nach § 72 BSHG und folgte einer historisch tief verwurzelten Unterscheidung der Zuständigkeit zwischen allein stehenden Wohnungslosen und wohnungslosen (Teil-)Familien.³¹

Schaubild 18

Traditionelle Struktur und Aufgabenverteilung bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen

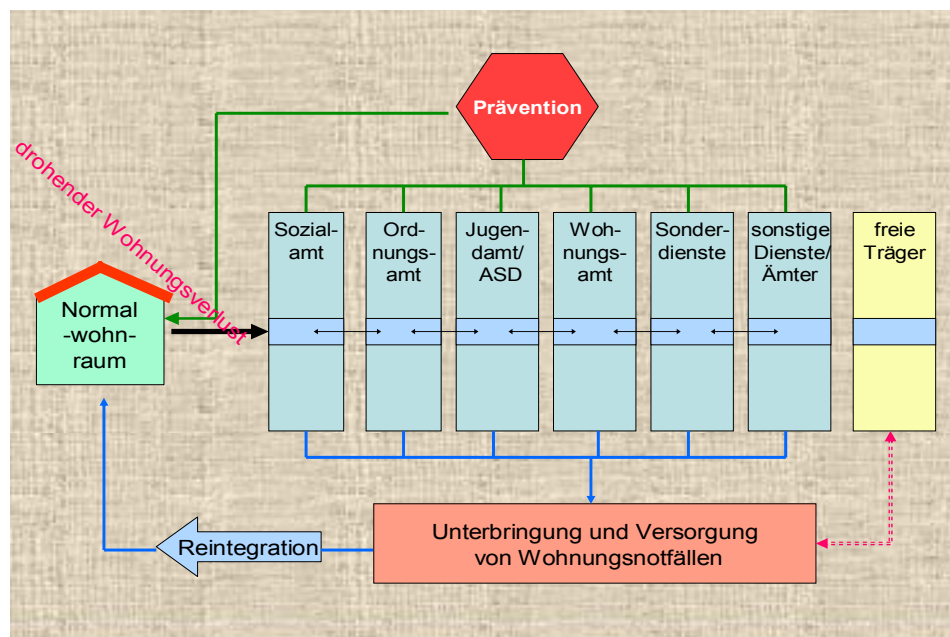


³¹ Dass wohnungslose Familien Hilfen nach § 72 BSHG erhalten, ist zwar nicht ausgeschlossen, findet aber in der Praxis noch ausgesprochen selten statt. Eine Ausnahme in unseren Untersuchungsstädten ist Potsdam. Darauf wird weiter unten noch näher eingegangen. In einigen der frauenspezifischen Projekte der Wohnungslosenhilfe (z.B. in Bremen, Schwerin und Stuttgart) werden auch Hilfen nach § 72 BSHG für allein erziehende Frauen mit ihren Kindern angeboten.

Zu Beginn der 90er-Jahre waren die Zuständigkeiten der kommunalen Hilfen für Wohnungsnotfälle in den Städten und Gemeinden noch weitgehend traditionell organisiert. Verschiedene Untersuchungen machten damals deutlich, dass in die Prävention, Unterbringung und Reintegration zumeist mehrere öffentliche Stellen (Sozialamt, Ordnungsamt, Jugendamt / Allgemeiner Sozialdienst, Wohnungsamt, Liegenschaftsamt etc.) involviert waren und eine systematische ämterübergreifende Kooperation eher selten stattfand (Busch-Geertsema/Ruhstrat 1994, S.159 ff., Evers/Ruhstrat 1994, S. 252 f., Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997, S. 168 f.).

Schaubild 19

Traditionelle Zuständigkeiten bei drohender oder eingetretener Wohnungslosigkeit³²



Dieser Umstand hatte bereits zum Ende der 80er-Jahre zu Empfehlungen des Deutschen Städtetages (DST 1987) und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1989) zum Aufbau und Betrieb von Zentralen Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit geführt, in denen die auf verschiedene Ämter verteilten Ressourcen und Kompetenzen gebündelt werden sollten. 1999 wurde dann vom nordrhein-westfälischen Sozialministerium (MASSKS), der KGSt und der Landsarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen gemeinsam ein Handbuch zur Umsetzung der Zentralen Fachstellen in den Kommunen entwickelt und herausgegeben. In diesem Handbuch wird bezüglich der Organisation der Hilfe in Wohnungsnotfällen zwischen drei Ansätzen unterschieden, nämlich zwischen Fachstellen im Sinne des Basiskonzept-

³² In dem Schaubild ist symbolisch dargestellt, dass sowohl bei der Prävention als auch bei der Unterbringung und Reintegration eine Vielzahl öffentlicher Stellen in die Arbeit mit Wohnungsnotfällen involviert ist. Jedes dieser Ämter hat eine Reihe von Aufgaben, die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik spielt dabei eine zumeist marginale Rolle. Dies führt nicht selten dazu, dass unterschiedliche Prioritätensetzungen verschiedener Ämter sich bezüglich der Vermeidung oder Behebung von Wohnungslosigkeit kontraproduktiv auswirken können. Die freien Träger spielen insbesondere bei der Arbeit mit bereits Wohnungslosen eine Rolle.

tes von DST/KGSt, Fachdiensten und Koordinierungsstellen (MASSKS et al. 1999, S. 13; vgl. auch Evers 1997).

Schaubild 20

Basiskonzept Fachstelle	Relativ vollständige Bündelung der zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erforderlichen Leistungen, Kompetenzen und Ressourcen, organisatorische Zusammenfassung an einer Stelle, alleinige und abschließende Entscheidungskompetenz, Zusammenführung von präventiven und reintegrativen Hilfen
Fachdienst	teilweise Bündelung von Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten, häufig umfassende Beratungsangebote, aber nur partielle Entscheidungsbefugnis, Fokussierung auf Teilbereiche innerhalb der Wohnungsnotfallproblematik
Koordinierungsstelle	Aufgaben verbleiben in den Ämtern, zentraler Ansprechpartner für Wohnungsnotfälle, verwaltungs- und trägerübergreifende Stelle (häufig als Arbeitskreis organisiert)

In den letzten Jahren hat sich die Organisation der Hilfen für Wohnungsnotfälle in vielen Orten verändert. Mit dazu beigetragen haben neben den vielfältigen Empfehlungen und Programmen³³ sicherlich auch die „neuen Steuerungsansätze“, mit denen in den Kommunen die oben beschriebenen segmentierten Zuständigkeiten neu gestaltet und vielfach auch gebündelt werden konnten. In vielen Orten sind in diesem Zusammenhang die „klassischen“ Sozial- und Wohnungsämter (je nach lokaler Ausprägung) in einen Amts-, Fach- oder Geschäftsbereich zusammengeführt oder doch zumindest unter eine Leitungsverantwortung gestellt worden.³⁴ Die Zuständigkeit für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Wohnungslosen war vielfach schon zuvor mit der Zuständigkeit für die Sozialhilfe zusammengelegt worden. Wo dies noch nicht geschehen war, wurde es häufig im Zuge der Reorganisation der Verwaltung nachvollzogen.

Soweit diese Entwicklung auch auf unsere Fallstudienorte zutrifft (Sozial- und Wohnungsamt wurden in Duisburg, Potsdam und Schwerin zusammengelegt), wird dort von einer im Vergleich zu früher deutlich verbesserten Kommunikation zwischen den in die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik involvierten Abteilungen bzw. Sachgebiete und von einer Effektivierung der Arbeitsabläufe berichtet. Gleichwohl ist nur in Duisburg das Basismodell der Fachstelle umgesetzt, in den anderen Städten wurden die oben beschriebenen Fachdienste errichtet, die sich in ihrer internen Or-

³³ Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das nordrhein-westfälische Landesmodellprogramm „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“, mit dem seit Mitte der 90er-Jahre unter anderem der Aufbau und die innovative Weiterentwicklung bestehender Zentraler Fachstellen gefördert werden (MASSKS 1998).

Dem vorausgegangen war ein anderes Landesmodellprogramm („Arbeiten und Wohnen“), bei dem Projekte in nordrhein-westfälischen Städten gefördert wurden, die Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im Wohnungsbau für Wohnungslose kombinierten mit dem Aufbau von Zentralen Fachstellen; vgl. dazu auch Busch-Geertsema/Ruhstrat 1999.

³⁴ Die Zusammenführung von Sozial- und Wohnungsamt wird häufig auch mit dem Bedeutungsverlust des Wohnbereichs erklärt. In mehreren Städten reduzierten sich die Aufgaben auf die Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen und Kontrollfunktionen bei der Belegung öffentlich geförderter Wohnungen. Dort, wo überhaupt noch Wohnungsbauförderung stattfindet, sind die Zuständigkeiten dafür bei der Zusammenführung von Sozial- und Wohnungsamtskompetenzen häufig getrennt von den vorgenannten Kompetenzen und von der kommunalen Wohnungsnotfallhilfe bei anderen Ämtern bzw. Organisationseinheiten angesiedelt worden.

ganisation stark unterscheiden und deren fallübergreifende Gemeinsamkeit insbesondere in der Zuständigkeit für die Prävention von Wohnungslosigkeit liegt.

Alle Fachdienste – mit Ausnahme von Pinneberg, wo ein freier Träger die Aufgabe von der Kommune übernommen hat³⁵ – erhalten von den jeweiligen Amtsgerichten die Mitteilung in Zivilsachen (MiZi) über den Eingang von Räumungsklagen wegen Mietzahlungsverzugs und in allen Fallstudienorten finden anschließend Versuche der Kontaktaufnahme zu den betroffenen Haushalten sowie hauswirtschaftliche und persönliche Falldiagnosen und Beratungen statt.³⁶ In einigen Städten ist diese Hilfe sozialräumlich organisiert, in anderen erfolgen sie von einem zentralen Standort aus.³⁷

In manchen Kommunen findet darüber hinaus ein systematischer Informationsaustausch über bedrohte Wohnverhältnisse zwischen den Fachdiensten und den etwas größeren Wohnungsunternehmen bereits vor der Einreichung von Räumungsklagen statt, so beispielsweise in Duisburg und Potsdam.³⁸ In mehreren unserer Fallstudienorte sind einzelne Wohnungsunternehmen zudem in den letzten Jahren dazu übergegangen, selbst Personal für präventive Aufgaben einzustellen. Im Zentrum stehen dabei die Beratungen bei Mietzahlungsproblemen, aber auch Hilfen für ältere und unterstützungsbedürftige Mieterinnen und Mieter (Altersdemenz stellt eine zunehmende Herausforderung für die Unternehmen dar). Die Kooperation zwischen den Beteiligten aus den Unternehmen und den öffentlichen Fachdiensten wird überwiegend als positiv beschrieben.

Die Entscheidungskompetenzen der Fachdienste im Rahmen der Prävention gehen in den Fallstudienorten unterschiedlich weit und betreffen unterschiedliche Bereiche. Während in der Duisburger Fachstelle alle Kompetenzen zentral gebündelt sind,³⁹ stehen den Fachdiensten in Stuttgart und Bremen sowie dem freien Träger in Pinneberg Entscheidungen über den Einsatz finanzieller Mittel zur Wohnraumsicherung nach § 15a BSHG nicht zu. Dafür sind in allen drei Orten die Sachgebiete Wirtschaftliche Hilfen nach dem BSHG im Rahmen ihrer Regeldiensttätigkeit zuständig, mit denen sich die Präventionsdienste über die Gewährung in jedem Einzelfall einigen müssen. Die Schlussfolgerungen aus hauswirtschaftlichen und persönlichen Falldiagnosen der Fachdienste für Prävention haben in diesen Fällen also nur empfehlenden Charakter. Dem Vernehmen nach folgen die Fachabteilungen der Wirtschaftlichen Hilfe diesen Empfehlungen zwar sehr häufig, zumindest aus einer Stadt wird aber auch berichtet, dass dabei häufiger „dicke Bretter zu bohren“ seien.

Uneinheitlich sind in den Fallstudienorten auch die Zuständigkeiten für die Unterbringung von wohnungslosen Haushalten geregelt. In Bremen erfolgt die Unterbringung durch denselben Dienst, der auch für die Prävention zuständig ist (Sachgebiet Woh-

³⁵ In Pinneberg wird die MiZi dem Sozialamt zugestellt und von dort unmittelbar an den freien Träger weitergeleitet. Auf die weiteren Besonderheiten in Pinneberg wird weiter unten eingegangen.

³⁶ In allen Fallstudienorten sind für die Kontaktaufnahme konzeptionell auch aufsuchende Hilfen vorgesehen. Die personelle Ausstattung der meisten Fachdienste für die Prävention lässt dies aber bei der großen (und z.T. steigenden, vgl. Kapitel 2) Zahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte nicht in allen Orten und häufiger nur in besonderen Ausnahmefällen zu.

³⁷ Auf die sozialräumliche Organisation der Wohnungsnotfallhilfe wird nachfolgend eingegangen.

³⁸ Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Anwendung des § 15a BSHG in Kapitel 8.

Der zuständige Fachdienst in Potsdam berichtet allerdings, dass – nachdem das größte örtliche Wohnungsunternehmen seine Mahnabteilung kürzlich ausgegliedert hatte – die frühzeitigen Meldungen über bedrohte Wohnverhältnisse stark rückläufig seien.

³⁹ Auf die Organisation der Wohnungsnotfallhilfen in Duisburg wird weiter unten näher eingegangen.

nungshilfe). Die Unterbringung erfolgt nach dem Bremer Obdachlosenpolizeirecht (OPR), genutzt werden dafür sowohl ein vertraglich gebundener Bestand an Wohnungen der ehemals kommunalen Wohnungsgesellschaft als auch andere öffentlich geförderte Wohnungen, die einvernehmlich beschlagnahmt, belegt und verwaltet werden.

In Stuttgart folgen die Zuständigkeiten für die Unterbringung einer sehr traditionellen Aufteilung. Für die ordnungsrechtliche Unterbringung von zwangsgeräumten Familien mit minderjährigen Kindern und zwangsgeräumten älteren Personen ist dort formal das Ordnungsamt zuständig. Die Belegung und Verwaltung der dafür verfügbaren Unterkünfte („Fürsorgeunterkünfte“) erfolgt durch das Amt für Liegenschaften und Wohnen. Alle übrigen Unterbringungsfälle (Familien, die nicht unmittelbar nach Zwangsräumung wohnungslos geworden sind, kinderlose Paare und allein stehende Wohnungslose) fallen in den Zuständigkeitsbereich des Stuttgarter Sozialamtes oder – wenn ein Hilfebedarf nach § 72 BSHG besteht – in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Das Stuttgarter Sozialamt verfügt dafür über eine erhebliche Zahl von Unterbringungsplätzen in so genannten „Interimswohnungen“, dezentralen Notunterkünften und „Aufnahmehäusern“, die in der Regel über Sozialhilfemittel (§ 11 BSHG) finanziert werden. Der entsprechende Fachdienst befindet sich innerhalb des Sozialamtes im selben Sachgebiet wie die Präventionsstelle.

In Pinnberg, Potsdam und Schwerin sind die Zuständigkeiten für die Prävention und Unterbringung getrennt. In Pinneberg erfolgt die Unterbringung von Obdachlosen durch das Ordnungsamt in für diesen Zweck genutzten Wohnungen. In Potsdam liegt die Aufgabe der Unterbringung beim Sozialamt, das dabei zwischen Familien (die im so genannten Familienhaus untergebracht werden und dort Hilfe nach § 72 BSHG erhalten) und Alleinstehenden (Obdachlosenunterkunft nach SOG) unterscheidet. In Schwerin liegt die Zuständigkeit für die Unterbringung bei einer gesonderten Stelle im Amt für Soziales, Jugend und Wohnen. Sie erfolgt in einer der beiden Obdachlosenunterkünfte, von denen die eine (nur für Männer) sich in Trägerschaft eines kirchlichen Wohlfahrtsverbandes und die andere in gewerblicher Trägerschaft (Männer und Frauen) befindet. Neben der Einbeziehung eines gewerblichen Trägers in die Obdachlosenunterbringung in Schwerin⁴⁰ ist auch die Beauftragung freier Träger der Wohlfahrtspflege mit dem Betrieb von Unterkünften zur ordnungsrechtlichen Unterbringung eine Besonderheit in den beiden letztgenannten ostdeutschen Städten.⁴¹

Auch die Hilfen zur Reintegration von wohnungslosen Haushalten in normale und dauerhafte Wohnverhältnisse sind innerhalb der Kommunalverwaltung unserer Fallstudienstädte unterschiedlich organisiert. Während diese in Duisburg zu den Regelaufgaben der Fachstelle gehören, liegt die Zuständigkeit in Bremen und Stuttgart beim Amt für Wohnung und Städtebau bzw. beim Amt für Wohnen und Liegenschaften. In Potsdam ist das Sachgebiet Wohnraumvermittlung zuständig, welches Bestandteil des Fachbereiches Jugend, Soziales und Wohnen ist, und in Pinneberg eine kommunale Wohnraumvermittlungsstelle. In Schwerin liegt die Zuständigkeit für entsprechende Unterstützungen bei der Reintegration beim Amt für Soziales, Jugend und Wohnen. Art und Umfang der bei der Reintegration zum Tragen kommenden Konzepte der Wohnraumvermittlung variieren stark und sind nicht zuletzt abhängig

⁴⁰ Die Obdachlosenunterkunft ist aus einem städtischen Eigenbetrieb hervorgegangen und wird als GmbH geführt.

⁴¹ Die Konstruktion findet sich gelegentlich aber auch in Westdeutschland, wie das Beispiel der ordnungsrechtlich belegten und vom Diakoniewerk bewirtschafteten und verwalteten Unterkunft für wohnungslose Frauen in Duisburg zeigt.

von den örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt (auf die Wohnraumvergabe wird in Kapitel 11 näher eingegangen).

Neben den kommunalen Hilfen gibt es in den Fallstudienorten im Kernbereich der Wohnungsnotfallhilfen ein umfangreiches Angebot von stationären und ambulanten Unterstützungsleistungen, die im Wesentlichen auf Hilfemaßnahmen nach § 72 BSHG basieren. Ambulante Beratungsstellen für Wohnungslose freier Träger gibt es in allen Fallstudienorten (am stärksten ausdifferenziert in Stuttgart, wo es insgesamt sechs unterschiedliche Beratungsstellen nach § 72 BSHG für wohnungslose Alleinstehende und kinderlose Paare gibt, differenziert teilweise nach Zielgruppen und teilweise nach sozialräumlicher Zuständigkeit (vgl. auch Kapitel 4). Stationäre und teilstationäre Angebote nach § 72 BSHG finden sich in den größeren Städten sowie in Schwerin. Mit Ausnahme von Stuttgart, wo es im Bereich der Wohnungslosenhilfe eine Vielzahl von Trägern (sowie eine deutlich höhere Zahl von Einrichtungen als in allen anderen Untersuchungsstädten) gibt, werden die Hilfen in den anderen Orten zumeist von einem ortsansässigen Träger durchgeführt. In Schwerin sind zwei kirchliche Träger der Wohlfahrtspflege beteiligt und – eine weitere Besonderheit – auch eine städtische Einrichtung (die der Gleichstellungsstelle zugeordnete Frauenpension) leistet Hilfen nach § 72 BSHG.

Neben dem Kernbereich öffentlicher und freiverbandlicher Wohnungsnotfallhilfe gibt es in mehreren Fallstudienorten Hilfeanbieter, deren Arbeit sich an andere Zielgruppen wendet, die aber – aufgrund der auch vorhandenen Wohnungsprobleme eines Teils ihrer Klientel – eine Schnittstelle zur Wohnungsnotfallhilfe haben. Gemeint sind damit beispielsweise Einrichtungen der Sucht- und Krankenhilfe ebenso wie die der Straffälligen- oder Jugendhilfe sowie die Frauenhäuser. Soweit entsprechende Angebote in den Fallstudienorten existieren, sind sie zumeist parallel und relativ unabhängig von der Wohnungsnotfallhilfe organisiert. Eine systematische Zusammenarbeit im Sinne eines trägerübergreifenden Gesamtkonzeptes besteht allenfalls in Ansätzen. In einzelnen Orten lässt sich der Beginn eines die Teilsysteme übergreifenden Informationsaustausches registrieren (beispielsweise in Duisburg, wo Träger der Suchtkrankenhilfe, der Psychiatrie und der Wohnungslosenhilfe begonnen haben, ihre Angebote aufeinander abzustimmen, oder in Pinneberg, wo ebenfalls eine erste entsprechende Initiative zu verzeichnen ist).⁴²

3.1 Prävention von Wohnungslosigkeit als neues Aufgabenfeld freier Träger

Eine allgemeine Entwicklung, die sich auch in vielen unserer Untersuchungsstädte wieder findet, ist das verstärkte Engagement freier Träger der Wohnungslosenhilfe in der Prävention von drohender Wohnungslosigkeit. Weiter unten in diesem Kapitel gehen wir noch ausführlicher auf das Beispiel in Pinneberg ein, wo die Beratungsstelle eines freien Trägers im direkten Auftrag der Kommune alle wesentlichen Aufgaben der Prävention von Wohnungsverlusten übernimmt, die nicht direkt mit hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen verknüpft sind (vgl. auch Epskamp 2002). Aber auch in den meisten übrigen Städten haben freie Träger verstärkt Aufgaben im präventiven Bereich übernommen.

Insbesondere mit dem Ausbau ambulanter Dienste mit stark ausgeprägter Geh-Struktur (aufsuchende Hilfen) und dem Auftrag, persönliche Hilfen für ehemals Wohnungslose in eigenen, regulären Wohnungen zu leisten, ging häufiger eine Auswei-

⁴² Zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe an dieser Schnittstelle vgl. auch Kapitel 8

tung dieses Auftrages auch auf diejenigen Haushalte einher, die (noch) nicht wohnungslos sind bzw. waren, aber aufgrund ihrer sozialen Schwierigkeiten unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind. So werden beispielsweise vom Träger des „Betreuten Wohnens“ in Schwerin, dem örtlichen Caritas-Verband, zunehmend auch wohnbegleitende Hilfen nach § 72 BSHG für Haushalte erbracht, die noch nicht wohnungslos waren.⁴³

Auch die „Aufsuchende Hilfe“ des Bremer Sozialzentrums für Innere Mission hat als wichtigen Aufgabenbereich neben der nachgehenden Hilfe für ehemals Wohnungslose in Wohnungen die persönliche Hilfe für Alleinstehende in besonderen sozialen Schwierigkeiten, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Alleinstehende und kinderlose Paare, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, gehören seit der Regionalisierung der Fachberatungsstellen freier Träger in Stuttgart auch zu deren Zielgruppe. Aus Potsdam wird berichtet, dass die dortige ambulante Wohnhilfe der Arbeiterwohlfahrt auch gelegentlich von der kommunalen Präventionsstelle (Sachgebiet Wohnungssicherung des Fachbereichs Jugend, Soziales und Wohnen) eingeschaltet wird, wenn es sich bei dem von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalt um Alleinstehende mit erkennbarem Hilfebedarf nach § 72 BSHG handelt und aufsuchende Hilfen erforderlich sind.

Damit spiegelt sich in unseren Untersuchungsstädten ein nationaler Trend wider, der auch aus einer aktuellen Blitzumfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Specht-Kittler 2002) deutlich wird. Dabei gaben über 60 % der befragten Einrichtungen und Dienste freier Träger der Wohnungslosenhilfe an, dass sie im Feld der Prävention arbeiten. Auch wenn die Repräsentativität der Umfrage eingeschränkt ist, weil angenommen werden kann, dass bei einer Beteiligung von 40,8 % aller 591 einbezogenen Stellen diejenigen überrepräsentiert sind, die präventiv arbeiten, deutet das Ergebnis dennoch auf einen überraschend hohen Anteil der Präventionsarbeit bei freien Trägern der Wohnungslosenhilfe hin. Interessant ist aber auch, dass mehr als zwei Drittel (67 %) der an der Prävention beteiligten Dienste diese Aufgabe „eher informell“ erledigen als in offiziellem Auftrag (vgl. ebda., S. 118). Nur 20 % der in der Prävention tätigen Dienststellen arbeitet konkret mit Wohnungsunternehmen zusammen.

Kehren wir zurück zu unseren Fallstudienstädten und analysieren die präventive Tätigkeit der freien Träger genauer, so fällt zunächst auf, dass sich die Aktivitäten auch im präventiven Bereich weitgehend auf den Personenkreis der Alleinstehenden mit einem Hilfebedarf nach § 72 BSHG begrenzen. Von Wohnungslosigkeit bedrohte Familien spielen – mit Ausnahme von Pinneberg – in der Regel keine Rolle bei der Klientel der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe.

Darüber hinaus wird verschiedentlich deutlich, dass es im Bereich der Prävention keine klare Zuständigkeitsverteilung zwischen freien Trägern und kommunalen Diensten gibt. Die freien Träger bieten in der Regel parallel und zusätzlich zu den kommunalen Präventionsstellen ihre Unterstützung zur Vermeidung von Wohnungsverlusten an. In Einzelfällen beauftragen die kommunalen Stellen dann auch freie Träger direkt damit, allein stehende Präventionsfälle aufzusuchen. Aber selbst dort, wo eine solche Kooperation vertraglich festgelegt wurde (wie zwischen dem Bremer Sachgebiet Wohnungshilfe des Amts für Soziale Dienste und der „Aufsuchenden Hilfe“ des freien Trägers Innere Mission), beschränkt sie sich noch weitgehend auf

⁴³ Gleiches gilt für die Schweriner Frauenpension, die allerdings nicht in freier Trägerschaft, sondern der kommunalen Gleichstellungsstelle zugeordnet ist.

wenige ausgewählte Fälle. Von einer verbindlichen Kooperation zwischen freien Trägern und kommunalen Präventionsstellen mit klar geregelten Zuständigkeitsabgrenzungen kann in Bezug auf die Prävention in keiner unserer Untersuchungsstädte gesprochen werden, abgesehen von Pinneberg, wo der Großteil der Präventionsaufgaben insgesamt dem freien Träger übertragen wurde.

Ein ähnlicher Befund ergibt sich für den Bereich der Kooperation freier Träger mit der Wohnungswirtschaft. Mehrere Träger haben in Stuttgart eine umfangreiche Kooperationsvereinbarung mit Wohnungsunternehmen abgeschlossen, in der eine einzelfallbezogene präventive Intervention im Auftrag und auf Rechnung des jeweiligen Wohnungsunternehmens geregelt wurde. Aber in der Praxis sind auch hier nur in einer kleinen Zahl von Einzelfällen entsprechende Aufträge durch die Wohnungsunternehmen erteilt worden. Dennoch ist von einer Reihe von freien Trägern außerhalb unserer Untersuchungsstädte bekannt, dass eine solche Kooperation mit Wohnungsunternehmen in größerem quantitativen Umfang möglich ist und praktiziert wird. Beispiele sind etwa die Neue Wohnraum Hilfe gGmbH Darmstadt, die Soziale Wohnraumhilfe Hannover GmbH, die Ge-Be-Wo gGmbH in Berlin (vgl. Veltmann/Hayner 2003) oder die GISBU in Bremerhaven.

3.2 Duisburg: Ein Beispiel für ein integriertes Gesamthilfesystem unter Einbeziehung eines freien Trägers der Wohlfahrtspflege

Ein besonderer Weg, die Wohnungsnotfallhilfe neu zu organisieren, wurde in Duisburg beschritten, und daher soll dieses Beispiel hier etwas ausführlicher erläutert werden. Weiter oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass Ende der 90er-Jahre in Duisburg eine Zentrale Fachstelle entsprechend dem Basiskonzept der Empfehlungen des Deutschen Städtetages und der KGSt eingerichtet wurde. Dieses Modell ist im Verlauf der letzten Jahre konsequent weiterentwickelt und in ein integriertes (d.h. auch die freien Träger einbeziehendes) Gesamtkonzept überführt worden.⁴⁴

Das Duisburger Gesamthilfesystem für Wohnungsnotfälle setzt sich aus unterschiedlichen Segmenten zusammen. Dazu gehört zunächst einmal die Zentrale Fachstelle mit ihrer Zuständigkeit für die Prävention von Wohnungsverlusten, der Unterbringungsverpflichtung nach dem nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz (OBG) sowie der Zuständigkeit für die Reintegration Wohnungsloser und die Wirtschaftlichen Hilfen für Wohnungsnotfälle.

Die Zentrale Fachstelle hat ihre Aufgaben in ursprünglich fünf Schwerpunktbereiche gegliedert, und zwar in die Prävention, den Wirtschaftlichen Beratungsdienst, die Soziale Wohnraumhilfe, den Schwerpunktbereich Unterbringung und Beschlagnahmung sowie den Schwerpunkt Projekte. Die weitere Untergliederung ist dem Schaubild zu entnehmen.⁴⁵

⁴⁴ Zur nachfolgenden Modellbeschreibung ist anzumerken, dass zum Untersuchungszeitpunkt die Arbeiten am Gesamthilfekonzept abgeschlossen und viele Umsetzungsschritte vollzogen waren, der Umstrukturierungsprozess aber noch im Gange war.

Die Entwicklung des Gesamthilfesystems erfolgt im Rahmen einer Projektförderung im Kontext des Landesmodellprogramms „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“ des Landes Nordrhein-Westfalen.

⁴⁵ Der Prävention sind zwei Unterbereiche zugeordnet, und zwar die Akuthilfe und die Stadtteilsozialarbeit. Zu den Aufgaben der Akuthilfe gehört nach Bekanntwerden eines Falles die aufsuchende Hilfe mit dazugehöriger hauswirtschaftlicher und persönlicher Falldiagnose. Je nach Fallkonstellation regelt die Akuthilfe allein oder unter Zuhilfenahme der anderen Arbeitsgebiete der Fachstelle

Schaubild 21

Die städtische Zentrale Fachstelle in Duisburg

Zentrale Fachstelle								
Prävention		Wirtschaftlicher Beratungsdienst		Soziale Wohnraumhilfe		Unterbringung und Beschlagnehmung		Projekte
Akuthilfe	Stadtteilsozialarbeit	Schuldnerberatung	Hauswirtschaftliche Beratung	Wohnraumbeschaffung	Wohnraumvermittlung	Unterbringung	Beschlagnehmung	Auflösung Obdachlosenunterkünfte

Quelle: Stadt Duisburg 1996

Zu den Besonderheiten der Fachstelle gehört das Projekt „Auflösung von Obdachlosenunterkünften“, auf das weiter unten noch ausführlicher eingegangen wird. An dieser Stelle sei nur vermerkt, dass in den letzten Jahren keine Einweisungen von Familien in Obdachlosenunterkünfte mehr stattgefunden haben und sämtliche noch in Unterkünften lebenden Familien in Normalwohnraum reintegriert wurden. Gleiches fand für die in Obdachlosenunterkünften lebenden allein stehenden Wohnungslosen statt, die letzte Obdachlosenunterkunft für diese Zielgruppe sollte Mitte 2003 geschlossen werden. Spätestens dann ist auch der Schwerpunktbereich „Auflösung von Obdachlosenunterkünften“ in der Fachstelle obsolet.

Als weitere Besonderheiten der Zentralen Fachstelle sind die Soziale Wohnraumhilfe⁴⁶ und der Hauswirtschaftliche Begleit- und Beratungsdienst zu nennen. Während Erstere für alle Klientinnen und Klienten aus den verschiedenen (auch freiverbandlichen) Hilfesegmente die Wohnraumakquisition und -vermittlung durchführt und zentraler Ansprechpartner der Wohnungswirtschaft ist, übernimmt der hauswirtschaftliche Begleit- und Beratungsdienst (ebenfalls für alle öffentlichen und freiver-

den Fall. Lässt sich ein bedrohtes Wohnverhältnis durch Beratung oder Aktivierung der Selbsthilfepotenziale sichern, wird dies von der Akuthilfe ebenso durchgeführt wie die Übernahme der Mietschulden nach § 15a BSHG, wenn andere Formen der Wohnraumsicherung nicht möglich sind. Erscheint ein Umzug in eine andere Wohnung als geeignete Präventionsmaßnahme, so wird dies gemeinsam mit dem Arbeitsgebiet Soziale Wohnraumhilfe organisiert. Stellt sich bei der hauswirtschaftlichen Falldiagnose eine umfangreichere Verschuldungsproblematik heraus, wird der Fall an die Schuldnerberatung des Arbeitsgebietes Wirtschaftlicher Beratungsdienst übergeben. Im Bedarfsfall kann zur Absicherung eines bedrohten Wohnverhältnisses auch der Hauswirtschaftliche Beratungs- und Begleitdienst aktiviert werden, dem dann die Hilfe bei alltagspraktischen Angelegenheiten (Haushaltsführung, Geldverwaltung etc.) zufällt.

Der dem Arbeitsgebiet Prävention zugeordneten Stadtteilsozialarbeit fällt bei besonders schwierigen Einzelfällen ein vergleichbares Aufgabengebiet zu. Dann geht der Fall von der Akuthilfe auf die Stadtteilsozialarbeit über, da von dort auch Hilfen mit größerem Zeitaufwand erbracht werden können. Im Zentrum der Stadtteilsozialarbeit stehen aber eher strukturelle Aspekte der Wohnungsnotfallproblematik und damit ein deutlich weiter gefasstes Verständnis von Prävention. Zu den Aufgaben der Stadtteilsozialarbeit gehört die Koordinierung und Vernetzung sowie die Mobilisierung aller Hilfen im Stadtteil, die Aktivierung der Stadtteilbevölkerung, die Unterstützung der Mieterinnen und Mieter bei der Durchführung von Hausversammlungen und der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten – im Wesentlichen also an der Gemeinwesenarbeit ausgerichtete Maßnahmen. Erwähnenswert ist, dass die Stadtteilsozialarbeit jeweils für ihren Bezirk ein Wohnungsnotfallkataster führt, mit dem besondere Konzentrationen oder andere Fehlentwicklungen aufgespürt werden und entsprechend gegengesteuert werden kann.

⁴⁶ Aufgaben und Wirkungsweise der Sozialen Wohnraumhilfe sind unten eingehender beschrieben.

bandlichen Teilsegmente) die entsprechenden Hilfen im Kontext der Prävention und der Reintegration und entlastet damit die für die persönlichen Hilfe zuständigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.

Zum Gesamtsystem der Wohnungsnotfallhilfen in Duisburg gehören auch die Angebote nach § 72 BSHG für allein stehende Wohnungslose des freien Trägers *Diakoniewerk Duisburg GmbH*. Dies waren zum Untersuchungszeitpunkt 82 Plätze für Männer in stationärer (40 Plätze) und teilstationärer Unterbringung (42 Plätze), zwölf Plätze in zwei betreuten dezentralen Wohngruppen für Frauen sowie zusätzliche Plätze für weibliche Obdachlose,⁴⁷ eine Einrichtung nach § 39 BSHG für chronisch mehrfach geschädigte „nasse“ ehemalige wohnungslose Frauen und Männer mit 24 Plätzen und schließlich eine Zentrale Beratungsstelle (ZBS) für Wohnungslose.

Die verschiedenen Angebote des Diakoniewerks befanden sich zum Untersuchungszeitpunkt in einem Reorganisationsprozess, der kurz vor seinem Abschluss stand. Einer der bedeutsamsten Punkte der Reorganisation bezieht sich auf die Reduzierung der (teil-)stationären Plätze nach § 72 BSHG sowie auf die Verteilung der verbleibenden Plätze auf kleine dezentrale Einrichtungen. Im Gegenzug zur Platzreduktion im teilstationären Bereich findet ein Aufbau ambulanter Versorgungsmöglichkeiten im „intensiv betreuten Individual- oder Gruppenwohnen“ in Normalwohnraum statt. Das besondere dieser „Ambulantisierung“ besteht zu einem darin, dass die Finanzierung durch den überörtlichen Kostenträger erfolgt, vergleichbar der teilstationären Hilfe. Zum anderen findet das intensiv betreute Individualwohnen in der Wohnung statt, die nach Abschluss der Maßnahme von der Klientin oder dem Klienten übernommen werden kann. Insofern gibt es keine einrichtungsbezogenen Plätze mehr, sondern nur noch Maßnahmen, zu deren Durchführung jeweils der adäquate Raum gesucht wird. Die Vorteile dieser Versorgungsform liegen auf der Hand. Mit der Hilfeleistung in Wohnungen ist eine deutlich größere Nähe zur Normalität gegeben, was sich positiv auf den Hilfeverlauf und die Reintegration in das spätere soziale Umfeld auswirken wird. Zudem lässt sich mit dieser Form der Hilfe relativ zeitnah und flexibel dem jeweiligen Bedarf entsprechen.

Eine weitere bedeutsame Neuerung besteht im Aufbau so genannter Wohnprojekte, die auf die Versorgung von chronisch mehrfach geschädigten wohnungslosen Frauen und Männern in weitgehend normalen Wohnverhältnissen abzielen. Im Zentrum der Maßnahmen für diesen Personenkreis stehen weniger sozialarbeiterische Hilfen, als umso mehr lebenspraktische Dinge und hauswirtschaftliche Unterstützungsleistungen, die vom oben beschriebenen Hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienst der Fachstelle erbracht werden.

Die bedeutsamste Innovation besteht aber im Aufbau einer so genannten Zentralen Anlauf-, Beratungs- und Verteilungsstelle (ZABV), die quasi das Gegenstück zur Fachstelle für den Personenkreis der aktuell wohnungslosen Alleinstehenden darstellt. Sie wird vom Diakoniewerk und der Stadt gemeinsam getragen und der Bereich „Wirtschaftliche Hilfen für allein stehende Wohnungslose“ der Fachstelle ist integraler Bestandteil. Die ZABV steuert unter maßgeblicher Beteiligung des Diakoniewerkes das gesamte Hilfesystem für allein stehende Wohnungslose.

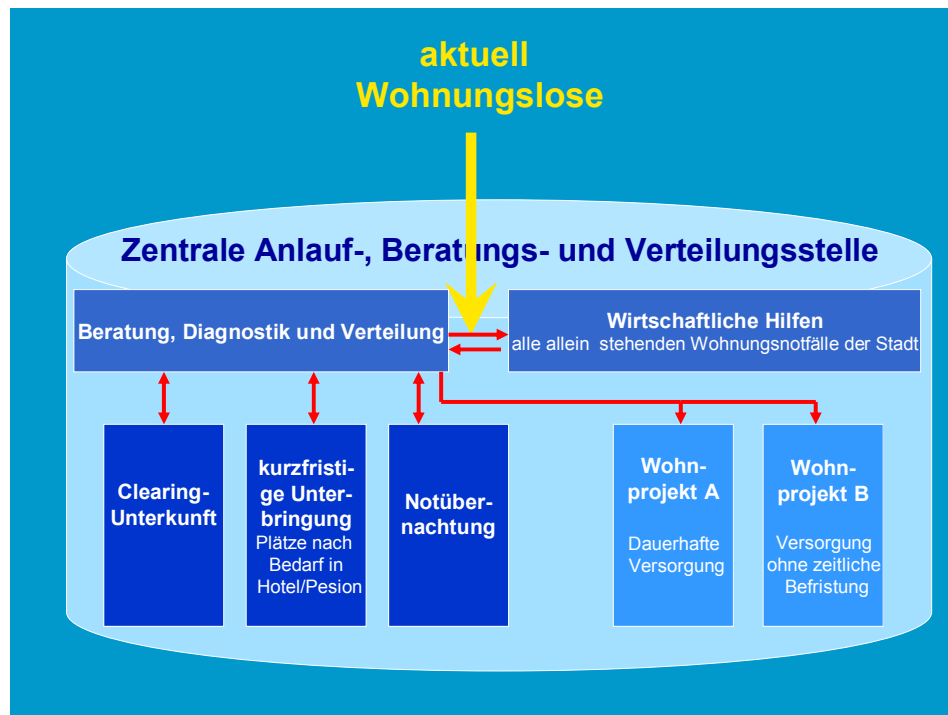
Die Aufgabe der ZABV besteht im Wesentlichen in der Durchführung einer gründlichen Eingangsdiagnose, der Beratung und wirtschaftlichen Erstversorgung sowie in der passgenauen Weitervermittlung der Klientel an die anschließende Hilfemaßnah-

⁴⁷ Die Versorgung obdachloser Frauen war dem Diakoniewerk vor Jahren von der Stadt übertragen worden, nachdem es in einer gemischtgeschlechtlichen Unterkunft zu Problemen gekommen war.

men bzw. -segmente (einschließlich der verschiedenen stationären und teilstationären Angebote sowie der ambulant betreuten Wohnangebote). Die weiteren Wirkungsfelder der ZABV sind in dem Schaubild dargestellt.

Schaubild 22

Die neue Zentrale Anlauf-, Beratungs- und Verteilungsstelle (ZABV) für allein stehende Wohnungslose in Duisburg⁴⁸



Zum Gesamthilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe in Duisburg gehört auch der Funktionsbereich der nachgehenden Hilfen, die immer dann stattfinden sollen, wenn die Gefahr eines erneuten Wohnungsverlustes droht. Das Besondere an diesem (auch in anderen Orten anzutreffenden) Funktionsbereich besteht darin, dass in diesem Hilfesegment sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt (ehemals Fachstelle) als auch des Diakoniewerkes gemeinsam die Hilfe durchführen, und zwar sowohl bei den Präventionsfällen der Fachstelle als auch bei den Reintegrationsfällen aus dem Bereich des Diakoniewerkes. Im Bedarfsfall greift die Nachgehende Hilfe auf Unter-

⁴⁸ Der ZABV zugeordnet ist weiterhin eine Clearingunterkunft, in die Wohnungslose vermittelt werden können, bei denen die Diagnostik zunächst keine Klarheit ergibt, welches die angemessenen Hilfen und welches das angemessene Hilfesegment sein könnte. Im Rahmen eines auf maximal einen Monat begrenzten Zeitraums kann die Klientel mit intensiver Beratung durch die Sozialarbeit der ZABV eine individuelle Perspektiven entwickeln und dann notwendige Entscheidung treffen.

Ebenfalls der ZABV zugeordnet ist eine Notübernachtungsstelle mit zusammen fünf Plätzen, in der Aufenthalte nicht länger als drei Tage dauern sollen. Die Notübernachtungsstelle zielt auf Personen, die nicht in der Stadt bleiben oder in das institutionalisierte Hilfeangebot eingefädelt werden möchten.

Bei der kurzfristigen Unterbringung handelt es sich im Gegensatz zur Notübernachtung nicht um Einrichtungsplätze, sondern vielmehr um die Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZABV, solche Wohnungslose befristet in einer Pension oder einem Hotel unterzubringen, die weder sozialarbeiterische Unterstützung wünschen noch benötigen, die aber bis zum Bezug einer Wohnung gleichwohl versorgt sein müssen.

stützungsleistungen des Hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienstes der Fachstelle zurück.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Hilfen für Wohnungsnotfälle in Duisburg sich nicht nur durch die Schaffung einzelner neuer oder die Weiterentwicklung bereits vorhandener Hilfesegmente auszeichnen, sondern vor allem durch das systematische Zusammenwirken kommunaler und freiverbandlicher Aktivitäten. Dabei werden auch insofern neue Wege beschritten, als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Stellen innerhalb einer Organisation direkt und unmittelbar zusammenarbeiten.

Das Duisburger Beispiel zeigt weiterhin, dass die in Fachreisen lange diskutierte Forderung der Einbeziehung der Hilfen für den Personenkreis nach § 72 BSHG in die Arbeit einer Zentralen Fachstelle bzw. in ein Gesamtkonzept möglich ist. Ferner wird an diesem Beispiel deutlich, dass sowohl die Auflösung kommunaler Obdächer als auch die Reduzierung von stationären Plätzen dann funktionieren, wenn – im Bedarfsfall – erforderliche Unterstützungsleistungen in normalen Wohnungen als intensiv „Betreutes Wohnen“, aber auch als nachgehende Hilfe verfügbar sind.

3.3 Pinneberg: Ein freier Träger als Hauptakteur der Wohnungsnotfallhilfe in der Stadt

Hatten wir weiter oben darüber berichtet, dass zwischenzeitlich eine beachtliche Anzahl freier Träger auch im Bereich der Prävention von Wohnungslosigkeit Aktivitäten entwickelt hat, so lässt sich mit dem Kirchenkreis Pinneberg ein Beispiel darstellen, bei dem ein freier Träger – mit Ausnahme der hoheitlichen Aufgaben – fast alle Hilfen im Kontext der Wohnungsnotfallbearbeitung übernommen hat.

Dieser Ansatz wurde Mitte der 90er-Jahre im Rahmen eines vom Land und vom Diakonischen Werk Schleswig-Holstein geförderten Modellprojektes entwickelt.⁴⁹ Das ursprüngliche Konzept sah vor, dass seitens der kreisangehörigen Stadt eine Zentrale Fachstelle geschaffen wird, bei der alle hoheitlichen Aufgabenbereiche zusammengeführt und aufseiten des Kirchenkreises alle sonstigen Aktivitäten in einer Beratungsstelle gebündelt werden. Im Grunde lief dieses Modell auf die Zentralisierung einerseits aller sozialarbeiterischen und andererseits aller administrativen Tätigkeiten innerhalb eines Gesamtkonzeptes hinaus.

Das entwickelte Modell wurde allerdings in dieser Form nicht umgesetzt. Eine Bündelung gab es nur beim freien Träger, der die Arbeit auf der Basis freiwilliger Leistungen der Stadt Pinneberg finanziert bekommt. Die segmentierten Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung wurden beibehalten,⁵⁰ was dazu führte, dass dem Kirchenkreis die Aufgabe der Koordination der Hilfen im Einzelfall mit jedem der beteiligten Ämter zufiel.

⁴⁹ Der Kirchenkreis hatte in den vorausgegangenen Jahren eine Obdachlosenberatung durchgeführt. Im Anschluss an eine vom Land und vom Diakonischen Werk Schleswig-Holstein geförderte Untersuchung zu Umfang und Struktur der Wohnungsnotfallproblematik im Land wurde ein Programm aufgelegt, mit dem verschiedene Konzepte der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik entwickelt und modellhaft in vier Städten erprobt wurden; vgl. dazu auch Evers/Ruhstrat 1994 sowie Evers/Ruhstrat 1996.

⁵⁰ Die entsprechenden politischen Ausschüsse sowie der Rat der Stadt stimmten dem Gesamtmodell zwar zu, die Verwaltung setzte dies aber nie um. Die Gründe dafür lagen im fehlenden Konsens der beteiligten Ämter darüber, wer Kompetenzen und Ressourcen abzugeben hat und welchem Bereich die Fachstelle zugeordnet werden sollte.

Im Kernbereich der Wohnungsnotfallhilfe ist die Beratungsstelle des Kirchenkreises Pinneberg für die Prävention und Reintegration sowie für die Betreuung der in Obdachloseneinrichtungen lebenden Menschen zuständig. Im Rahmen der präventiven Arbeit wird die Beratungsstelle entweder direkt von den Betroffenen kontaktiert oder vom städtischen Sozialamt über bedrohte Wohnverhältnisse informiert. Die Kontaktaufnahme zu den Haushalten sowie die Durchführung einer hauswirtschaftlichen und sozialen Fallanalyse stellen die zentralen Gegenstände der Prävention dar und folglich bilden diese auch die Grundlage für die nachfolgenden Hilfen. Stellt sich dabei heraus, dass mit Beratung und Unterstützung zur Selbsthilfe ein drohender Wohnungsverlust abgewendet werden kann, so löst der Träger dieses Problem ohne Hinzuziehung der Stadt. Sind aber wirtschaftliche Hilfen nach § 15a BSHG zum Wohnungserhalt notwendig, so bildet die Fallanalyse die Grundlage für eine entsprechende Entscheidung des Sozialamtes.⁵¹ Ergibt sich im Rahmen der Fallanalyse jedoch, dass ein Verbleib des Haushaltes in der bisherigen Wohnung nicht die optimale Problemlösung darstellt, wird in Kooperation zwischen freiem Träger und städtischer Wohnraumvermittlungsstelle in Einzelfällen eine alternative Wohnung angeboten. Die Bedeutung von Wohnraumvermittlung im Rahmen der Prävention kommt auch bei den weiter oben bereits dargestellten quantitativen Werten zum Ausdruck, wonach in Pinneberg in den letzten Jahren die Hilfen nach § 15a BSHG und Wohnraumvermittlungen zur Abwendung von drohender Wohnungslosigkeit in etwa gleich hohe Werte erreichen.

Eine Kooperation zwischen der Beratungsstelle des Kirchenkreises und der Wohnraumvermittlungsstelle der Stadt findet aber auch bei der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung statt. In diesen Fällen obliegt der Beratungsstelle die persönliche Hilfe für die Klientel, zu der zunächst die Motivationsarbeit (Auszug aus dem Obdach) gehört und später verschiedene flankierende Hilfen, mit denen die Nachhaltigkeit reintegrativer Maßnahmen erhöht werden soll. Zu diesen Maßnahmen der nachgehenden Hilfe gehört neben der Beratung und Begleitung beispielsweise auch die Geldverwaltung. Die Aufgabe der städtischen Wohnraumvermittlungsstelle besteht unter anderem in der Beschaffung und Vermittlung entsprechender Angebote (städtische Belegwohnungen).

Darüber hinaus akquiriert die Beratungsstelle aber auch Wohnraum auf dem freien Markt. Eigens dafür hat sie ein Projekt aufgelegt, mit dem unter Einbeziehung zuvor speziell geschulter ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine so genannte Wohnungssuchbörse eingerichtet wurde.⁵²

Zum dritten Aufgabenfeld des freien Trägers gehören die Hilfen für aktuell Wohnungslose aus dem Zuständigkeitsbereich des städtischen Ordnungsamtes. In den wenigen Fällen, in denen sich Wohnungsverluste nicht vermeiden lassen und/oder Wohnungslosigkeit bereits seit längerem besteht, ist das Ordnungsamt für die öffentlich-rechtliche Unterbringung der Betroffenen und die Beratungsstelle des Kirchenkreises für die persönlichen Hilfen und Unterstützungsleistungen zuständig. Auch in diesem Bereich wurde ein spezielles Projekt in Form eines so genannten Frauencafés aufgelegt, um damit der Zielgruppe einen ungestörten Zugang zu Beratung und

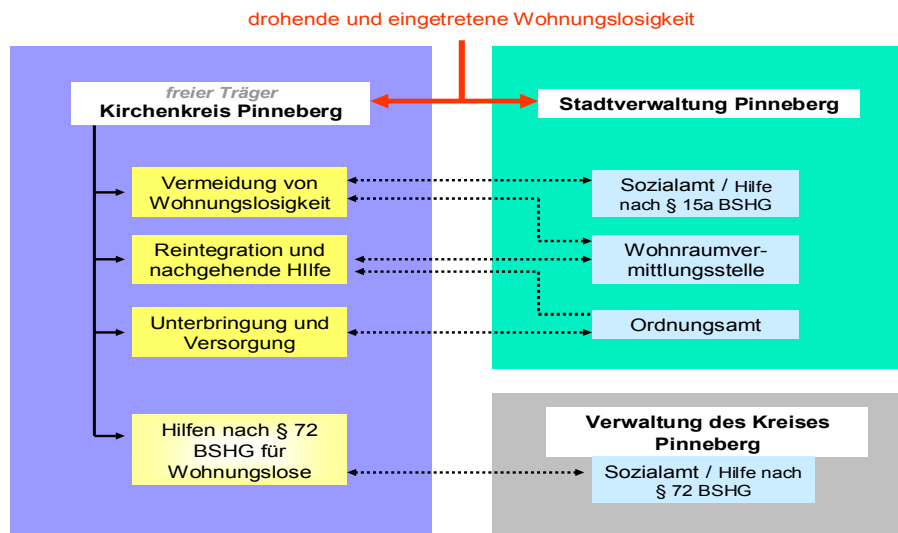
⁵¹ In der Anfangsphase gab es wiederholt Meinungsverschiedenheiten zwischen dem öffentlichen und dem freien Träger über die Notwendigkeit des Einsatzes finanzieller Mittel nach § 15a BSHG. Diese haben sich zwischenzeitlich aufgelöst. Nach Angaben der örtlich involvierten Akteurinnen und Akteure haben sich Sozialamt und Kirchenkreis auf gemeinsame Handlungsleitlinien geeinigt.

⁵² Vgl. dazu und zu weiteren Aktivitäten in Pinneberg zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements für ausgegrenzte Personengruppen Kapitel 7.

Unterstützung und gleichzeitig zum Informationsaustausch und zur Kommunikation zu ermöglichen.⁵³

Schaubild 23

Organisation der Hilfen für Wohnungsnotfälle in Pinneberg



In Pinneberg fällt dem freien Träger bei der Bearbeitung der drei Bereiche Prävention, Unterbringung und Reintegration also eine zentrale Rolle zu, da über die Koordinierung der Hilfe im Einzelfall auch indirekt die Koordinierung des Gesamtsystems durch den Kirchenkreis praktiziert wird. Dies ist zwar weder konzeptionell vorgesehen noch Gegenstand der Beauftragung durch die Stadt, hat sich aber – in Ermangelung von Alternativen – dennoch etabliert. Die bestehenden segmentierten Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung bewirken, dass der freie Träger den größten Überblick über die Wohnungsnotfallproblematik in der Stadt hat und folglich auch zentraler Ansprechpartner für alle in das System involvierten Akteurinnen und Akteure ist. Nicht zuletzt deshalb ist die Beratungsstelle des Kirchenkreises auch förmlich in städtische Strukturen einbezogen und nimmt beispielsweise an Dienstbesprechungen des Sozialamtes teil.

Eine weitere Besonderheit stellt in Pinneberg die Zusammenführung der dem Kirchenkreis von der Stadt übertragenen Hilfen für von Wohnungslosigkeit betroffene und bedrohte Haushalte mit Maßnahmen und Hilfen nach § 72 BSHG dar, für die die Zuständigkeit beim örtlichen Sozialhilfeträger (Kreis Pinneberg) liegt.

Mit der Durchführung dieser Hilfen wurde der Kirchenkreis Pinneberg zum Jahreswechsel 2002/03 ebenfalls beauftragt.⁵⁴ Zuvor gab es für diese ambulanten Hilfen nach § 72 BSHG einen eigenen Träger, den Diakonieverein Pinneberg, der im gesamten Kreisgebiet⁵⁵ für die Versorgung allein stehender Wohnungsloser mit entsprechendem Hilfebedarf zuständig war. Hinter dieser Doppelstruktur stand ein

⁵³ Vgl. dazu auch die Differenzierung der Angebotsstruktur in Kapitel 6.

⁵⁴ Die Finanzierung erfolgt zudem über einen Zuschuss des Landes und mit Eigenmitteln des Trägers.

⁵⁵ Ausnahmen davon sind neben Pinneberg zwei weitere kreisangehörige Städte, in denen ebenfalls Hilfen für Wohnungsnotfälle auf Basis freiwilliger kommunaler Leistungen erbracht werden.

traditionelles Verständnis der Kostenträger (Kreis und Stadt), nach dem bei den Wohnungsnotfällen unterschieden wurde zwischen einerseits Obdachlosen mit einem Unterbringungsbedarf und andererseits Männern und Frauen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, die diese nicht aus eigener Kraft überwinden können und die folglich spezielle Hilfen (nach § 72 BSHG) zur Überwindung dieser Probleme benötigen.

Da die finanzielle und personelle Ausstattung der Beratungsstelle des Diakonievereins bereits seit ihrer Gründung sehr gering war, führte der zunehmende Kostendruck Ende der 90er-Jahre zunächst zur Bildung einer Bürogemeinschaft mit der Beratungsstelle des Kirchenkreises. Zum Jahreswechsel 2002/03 folgte dann eine Fusion beider Träger. Die Gründe dafür lagen neben dem Kostenargument in der Reform der Durchführungsverordnung zum § 72 BSHG, mit der sich nach Ansicht der örtlichen Expertinnen und Experten die Differenzierung der wohnungslosen Klientel nicht mehr begründen ließ. Zudem drängte die Stadt auf eine Reduzierung ihrer freiwilligen Leistungen gegenüber dem Kirchenkreis und auf einen Ersatz der Finanzierung durch eine Abrechnung der Hilfen nach § 72 BSHG, was ein stärkeres Engagement des Kreises als örtlichem Sozialhilfeträger innerhalb der Stadt zur Folge haben sollte. Praktisch folgte aus dieser Entwicklung eine Ausweitung des Hilfeangebotes und des Personals des Kirchenkreises Pinneberg, eine Finanzierung des freien Trägers durch unterschiedliche Kostenträger sowie eine Organisation der Hilfeförderung aus „einer Hand“.

Insgesamt zeigt sich am Beispiel Pinneberg, dass das Aktionsfeld freier Träger im Bereich der Wohnungsnotfallhilfe sehr weit reichend sein kann. Deutlich wird auch, welcher Stellenwert einem freien Träger zufallen kann, wenn ihm sowohl im Einzelfall als auch auf der Strukturebene koordinierende Aufgaben direkt oder indirekt übertragen werden. Gleichwohl ergeben sich aus dem Beispiel Pinneberg auch Hinweise darauf, mit welchen Risiken und Problemen ein solcher Ansatz verbunden sein kann, wenn Mittel gekürzt und folglich konzeptionell vorgesehene Arbeiten nicht mehr oder nicht mehr im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Nachfolgend wird an verschiedenen Stellen (beispielsweise im Kapitel 8 bezüglich der Reform des § 15a BSHG) darauf näher eingegangen.

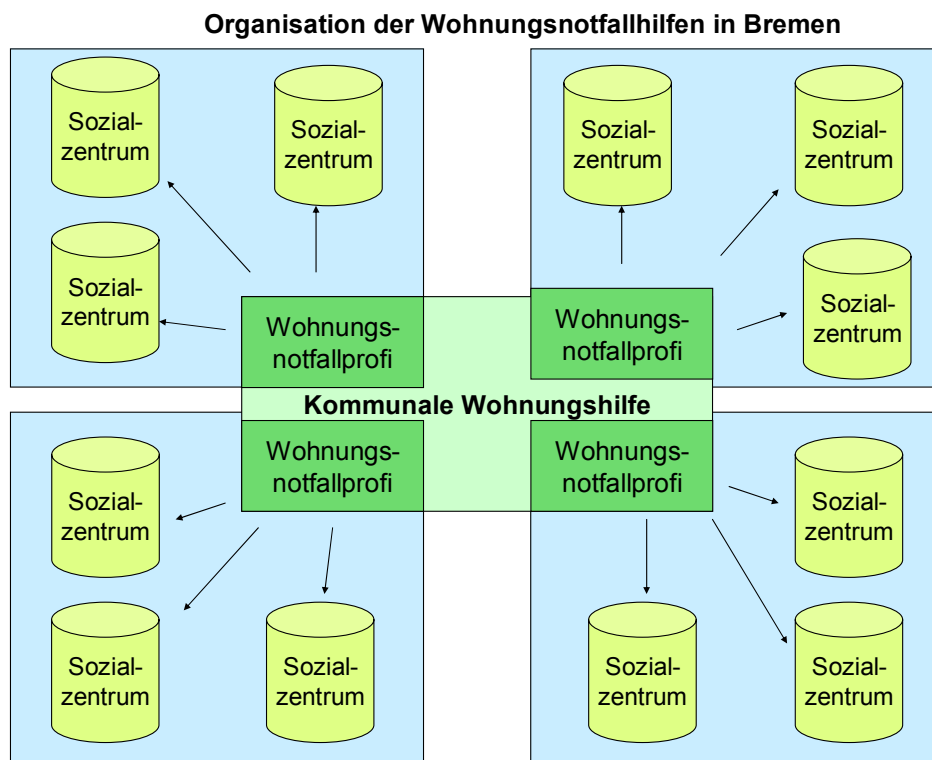
4. Auswirkungen von sozialräumlich orientierten Reorganisationsprozessen auf die Wohnungsnotfallhilfe

Vielerorts geht die Reorganisation der Sozialverwaltung einher mit einer verstärkten sozialräumlichen Ausrichtung der Zuständigkeiten und Hilfeangebote. Unsere Fallstudien zeigen in dieser Hinsicht eine große Varianz unterschiedlicher Ansätze.

In mehreren Beispielstädten wurden entweder die gesamte Sozial- und Jugendhilfeverwaltung oder lediglich die Anteile mit hohem Publikumsverkehr in eine größere Zahl von „Sozialzentren“ oder „Regionalbüros“ dezentralisiert. Zwar sind diese Dienstleistungszentren durchweg noch Teil eines zentralen Amtes, aber zumindest in einer Großstadt müssen sie auch mit eigenen Budgets kontraktgebunden haushalten. Mehrfach wurden auch die präventiven Hilfen mit eigenem Fachpersonal in diese Dienstleistungszentren verlagert, wobei aufgrund der geringen personellen Ressourcen eine Fachkraft in der Regel für mehr als einen Sozialraum zuständig ist.

So wurden beispielsweise in Bremen zwölf so genannte Sozialzentren gebildet, die in ihrem Gebiet jeweils für wirtschaftliche und persönliche Hilfen nach dem BSHG zuständig sind. Gleichzeitig hat das zentrale „Sachgebiet Wohnungshilfe“ seine Zuständigkeit von der ordnungsrechtlichen Unterbringung zwangsgeräumter Haushalte auf die Prävention von drohender Wohnungslosigkeit erweitert. Dieser Aufgabenschwerpunkt wird von „Wohnungsnotfallprofis“ mit einem Personalvolumen von sechs Stellen bearbeitet, die an vier Standorten im Stadtgebiet regionalisiert und damit für jeweils drei Sozialzentren zuständig sind. Die Entscheidungshoheit über Anträge auf Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG ist bei den einzelnen Sozialzentren verblieben.

Schaubild 24



In Schwerin wurden publikumsintensive Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe auf vier Regionalbüros verteilt. Zwei Fachkräfte bearbeiten vor Ort gezielt die Prävention von drohendem Wohnungsverlust und sind damit für jeweils zwei Regionalbüros zuständig.⁵⁶

In Pinneberg findet im Rahmen der Wohnungsnotfallhilfe keine sozialräumliche Ausdifferenzierung der Angebote statt, was nicht zuletzt der geringen Größe des Ortes geschuldet ist.⁵⁷

In Potsdam, wo die Größe der Stadt eine sozialräumliche Ausrichtung der Prävention nahe legen würde, gab es – vergleichbar dem Schweriner Ansatz – zunächst zwei Regionalbüros, in denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des kommunalen Sachgebietes Wohnraumsicherung regelmäßig Sprechstunden abhielten. Ansonsten waren sie im zentral ausgerichteten Rathaus der Stadt tätig. Da das dezentrale Präventionsangebot kaum nachgefragt wurde, kehrte man zu einer Arbeitsorganisation zurück, die die Vorteile der Zentralität (Standort Rathaus) mit denen der dezentralen Zuständigkeit (für zwei Bezirke) verbindet.

Ähnlich ist auch die Hilfe für Wohnungsnotfälle in Duisburg organisiert, wo innerhalb einer zentralen Anlaufstelle (Fachstelle für Wohnungsnotfälle) die Wohnungsnotfallbearbeitung konsequent sozialräumlich ausgerichtet ist, ohne dass die Ressourcen und Kompetenzen dieser Stelle auf verschiedene dezentrale Anlaufstellen verteilt wurden.

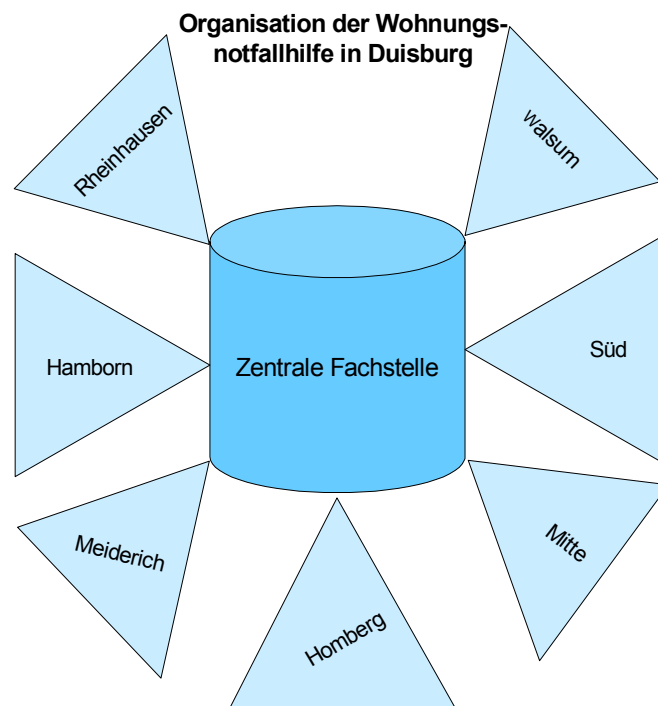
Wie bereits weiter oben näher ausgeführt, gibt es in Duisburg eine beim Sozialamt angesiedelte Zentrale Fachstelle, die ihrerseits den Arbeitsanfall und die Zuständigkeiten nicht nach Buchstaben oder sonstigen Kriterien ordnet, sondern nach Stadtteilen bzw. Stadtbezirken. Die Zentrale Fachstelle ist räumlich einem der sieben Bezirke zugeordnet.⁵⁸ Neben der Sachbearbeitung für Präventionsmaßnahmen sollen überdies so genannte „Stadtteilsozialarbeiter(innen)“ für die Fachstelle sozialräumliche Probleme frühzeitig erkennen und bearbeiten. Es gibt ein so genanntes Wohnungsnotfallkataster, das es (zusammen mit anderen sozialräumlich aufbereiteten Daten) erlaubt, bestimmte Problemkonzentrationen zu erkennen. Die Stadtteilsozialarbeiter(innen) sind in regionale Kooperationsrunden (Stadtteilkonferenzen etc.) eingebunden und teilweise werden auch Sprechstunden vor Ort abgehalten. Die gesamte Organisationseinheit „Fachstelle“ ist jedoch in einer zentralen Anlaufstelle angesiedelt, in der die wesentlichen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt sind.

⁵⁶ Mittlerweile ist in Schwerin jedoch bereits wieder eine Verschmelzung von je zwei der vier Regionalbüros im Gespräch, sodass eine Wahrnehmung der publikumsintensiven Aufgaben des Schweriner Amts für Jugend, Soziales und Wohnen über dann nur noch zwei Regionalbüros in Aussicht steht. Als Grund wird vor allem der durch die Regionalisierung verursachte zusätzliche Kosten- und Personalaufwand benannt. In anderen Städten, beispielsweise in Duisburg, wird das Kostenargument auch als zentrale Begründung für eine Beibehaltung zentralisierter Strukturen vorgebracht.

⁵⁷ In Bremen leben in jedem der zwölf Bezirke mehr Einwohnerinnen und Einwohner als in der gesamten Stadt Pinneberg.

⁵⁸ Anzumerken ist, dass – anders als in Bremen und vielen anderen Orten – in Duisburg eher an eine Reduzierung der Bezirke/Sozialräume und weniger an einen Ausbau gedacht wird. Erklärt wird dies von den befragten Expertinnen und Experten der Verwaltung mit einer angestrebten Kostenreduzierung durch den Abbau von Parallelstrukturen in der Sozialverwaltung. Für die Präventionshilfen hätte dies allerdings keine gravierenden Folgen.

Schaubild 25



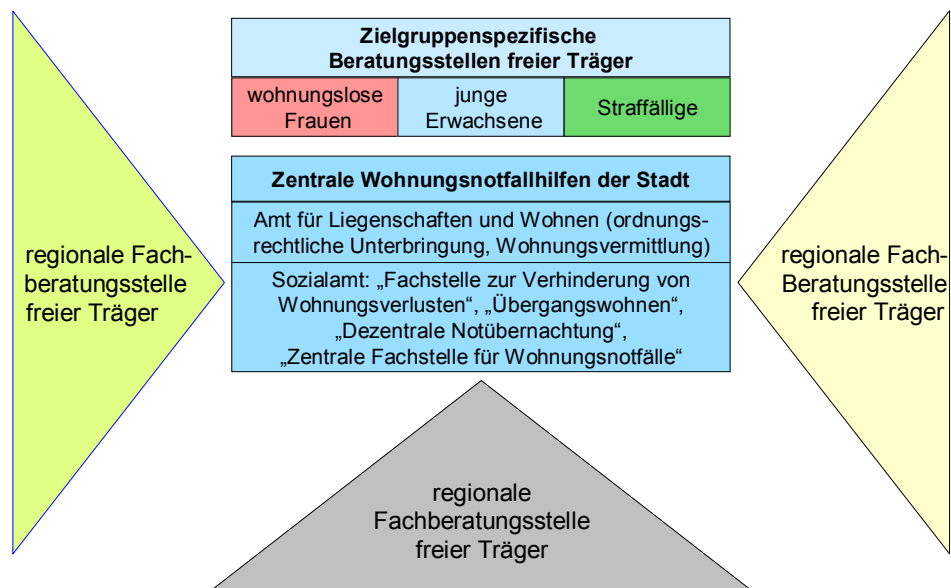
Während schließlich in den meisten unserer Untersuchungsstädte die freien Träger der Wohnungslosenhilfe ihre Angebote weitgehend zentral organisiert haben und keine explizite sozialräumliche Orientierung verfolgen, bezog sich der jüngste Reorganisationsprozess in Stuttgart insbesondere auf diesen Sektor der Wohnungsnotfallhilfe: Im Zuge einer großen Reorganisation der Hilfen für allein stehende Wohnungslose wurde die Zentrale Beratungsstelle (ZBS) aufgelöst und die drei bedeutendsten freien Träger der Wohnungslosenhilfe übernahmen einen Versorgungsauftrag für jeweils eine von drei städtischen Regionen. In jeder dieser drei Stadtregionen unterhalten die jeweiligen Träger mindestens eine ambulante Fachberatungsstelle. Gleichzeitig wurde jedoch die Notwendigkeit erkannt, für bestimmte Zielgruppen spezifische Hilfen anzubieten, und so wurden für wohnungslose Frauen, für Straffällige und für junge Erwachsene zentrale zielgruppenspezifische Beratungsstellen – ebenfalls in freier Trägerschaft – eingerichtet, die über alle drei Regionen hinweg zuständig sind und bei denen auch – im Fall der Frauenberatung – eine gemeinsame Trägerschaft verschiedener Organisationen erfolgreich umgesetzt wurde. Die kommunalen Dienste zur Prävention von Wohnungsverlusten und zur Unterbringung wohnungsloser Haushalte sind in Stuttgart ebenfalls zentral organisiert.

Einige Funktionen der ehemaligen ZBS werden auch weiterhin vom Stuttgarter Sozialamt ausgeführt. Für ortsfremde Wohnungslose, aber auch für aktuell wohnungslose Stuttgarter, für die die Zuständigkeit noch nicht geklärt ist, übernimmt eine gesonderte Organisationseinheit⁵⁹ des Sozialamtes Wegweiserfunktionen. Diese Stelle fungiert u.a. als Postanschrift für Personen ohne festen Wohnsitz, erfasst und dokumentiert alle freien Plätze im Hilfesystem und informiert Fachberatungsstellen und Sozialhilfestellen über vorhandene Kapazitäten.

⁵⁹ Diese Organisationseinheit wird in Stuttgart als „Zentrale Fachstelle“ bezeichnet, ist jedoch nicht zu verwechseln mit dem Basiskonzept der „Zentralen Fachstelle“ nach den Empfehlungen des Deutschen Städtetages.

Schaubild 26

Organisation der Wohnungsnotfallhilfen in Stuttgart



Eine besondere Form der sozialräumlich orientierten Wohnungsnotfallbearbeitung stellen Angebote dar, bei denen – zumeist von freien Trägern – in einem relativ eng begrenzten so genannten sozialen Brennpunkt gezielt Beratung und weitergehende Hilfen geleistet werden. Beispiele für einen solchen lokalen Schwerpunkteinsatz mit Präsenz vor Ort finden sich in Schwerin und Stuttgart.⁶⁰ In beiden Städten haben freie Träger der Wohnungslosenhilfe quartiersbezogene Schwerpunktaktivitäten entfaltet, die sich auf eine Wohnsiedlung oder auch nur – wie im Schweriner Beispiel – auf ein bestimmtes Bauprojekt (Hochhaus, das überwiegend mit allein stehenden Männern in besonderen sozialen Schwierigkeiten belegt ist) beziehen.

Im Folgenden gehen wir nicht detailliert auf die einzelnen Ausprägungen der lokalen Organisationsmodelle ein, sondern konzentrieren uns auf typische Auswirkungen, Potenziale und Risiken, über die uns von den Befragten vor Ort berichtet wurde.

Klare Potenziale einer verstärkten sozialräumlichen Orientierung sind die kürzeren Wege und die größere Nähe zur jeweiligen Zielgruppe vor Ort, die bessere Einbindung in lokale Strukturen und damit verbunden verbesserte Kooperationsbeziehungen zu anderen Akteurinnen und Akteuren vor Ort. Betont werden auch die besseren Möglichkeiten, sich abzeichnende soziale Notlagen im Vorfeld zu erkennen und zu vermeiden und aufgrund der besseren Kenntnis der Lebensbedingungen der Gebietsbevölkerung gezielter intervenieren zu können. Solche präventiven Potenziale können selbstverständlich nur genutzt werden, wenn das regionalisierte Beratungsangebot auch einen entsprechenden Auftrag hat. So ist bei der Regionalisierung der Stuttgarter Beratungsstellen freier Träger für allein stehende Männer und Paare mit einem Hilfebedarf nach § 72 BSHG die Zielgruppe ausdrücklich erweitert worden und umfasst nun außer den akut Wohnungslosen auch von Wohnungslosigkeit bedrohte

⁶⁰ Auch in Pinneberg gab es einen vergleichbaren Ansatz. Unzureichende personelle Kapazitäten führten zu einer Aufgabe des Handlungsfeldes im „sozialen Brennpunkt“ und zu einer Konzentration auf den Kernbereich der Arbeit in Form der Prävention von Wohnungsverlusten.

Haushalte – sofern ein Hilfebedarf gemäß § 72 BSHG gegeben ist. Zu einem geringen Anteil werden auch Aufgaben des Quartiersmanagements übernommen. Nach Angaben der freien Träger gelingt es durch die räumliche Präsenz in der Region schneller und öfter, Kontakte mit von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten aufzunehmen.

Vorteile der Regionalisierung werden auch benannt in Hinsicht auf die Kooperation mit anderen Diensten. So wird in Bremen betont, dass etwa eine einvernehmliche Regelung der regionalisierten „Wohnungsnotfallprofis“ mit den zuständigen Sozialhilfefachkräften des dezentralen „Sozialzentrums“ in Bezug auf die rasche Beschaffung von Ersatzwohnraum im Einzelfall leichter gelinge, weil sich die beteiligten Personen in der Region gut kennen und schnelle Absprachen ohne großen formalen Aufwand möglich sind.

Dezentralisierung ist jedoch sehr häufig auch mit einer Entspezialisierung verbunden. Das bedeutet, dass das vor Ort eingesetzte Personal für eine Vielzahl von unterschiedlichen Aufgaben und Zielgruppen zuständig ist. In den meisten Städten ist dagegen erkannt worden, dass die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik eine Spezialaufgabe ist, bei der aktives und schnelles Reagieren insbesondere in der Prävention eine wesentliche Rolle spielt. Deshalb gibt es auch in allen Beispielstädten nach wie vor Fachkräfte für die Wohnungsnotfallproblematik bzw. die Prävention von Wohnungsverlusten und dieser Aufgabenbereich wurde nicht einfach dem ohnehin erweiterten Aufgabenspektrum des lokal tätigen Personals für Sozialhilfearbeiten subsumiert.

Werden relativ kleine Organisationseinheiten dezentralisiert, so stellt sich das Problem der durchgängigen Erreichbarkeit und ausreichender Kapazitäten für rasche Intervention. Hier gab es in mehreren Städten Probleme, die noch nicht zufrieden stellend gelöst waren. Bei entsprechend kleinräumiger Dezentralisierung der Sozialhilfeverwaltung muss ohnehin eine Präventionsfachkraft für mehrere dezentrale Dienststellen zuständig sein. Fällt diese Kraft dann wegen Urlaub, Fortbildung oder Krankheit aus, dann muss sie entweder vor Ort von fachlich nicht entsprechend qualifiziertem Personal vertreten werden oder die „Wohnungsnotfallprofis“ vertreten sich untereinander, was wiederum ggf. dazu führt, dass Rat suchenden Personen mit Wohnungsnotfallproblematik in solchen Zeiten deutlich längere Wege zugemutet werden, als es bei einer zentralen Organisation der Fall wäre. In beiden Konstellationen kann es auch zu folgenschweren Verzögerungen bei der Fallbearbeitung kommen, über die im Rahmen unserer Befragung beispielhaft berichtet wurde.

Nicht zu unterschätzen ist ein erhöhter Koordinierungsaufwand der dezentralen Einheiten untereinander, nicht zuletzt um eine gewisse Einheitlichkeit der Hilfestellung sicherzustellen, sowie die Notwendigkeit, neue Schnittstellen koordiniert zu bearbeiten. Gegebenenfalls sind hier eine Reihe von unterschiedlichen Gremien einzurichten und Personalressourcen für die Koordination bereitzustellen. Insbesondere in Bezug auf Unterbringung und die Integration in normalen Wohnraum gibt es klare Grenzen der Regionalisierung. In unseren Fallstudienstädten fanden sich auch Beispiele, bei denen unterschiedliche Organisationseinheiten wie Jugendhilfe, Sozialhilfe, psychiatrische Versorgung etc. bei ihrer Dezentralisierung völlig unterschiedliche sozialräumliche Zuschnitte gewählt hatten, was auf einen deutlichen Mangel an gesamtstädtischer Sozialplanung schließen lässt und die Schnittstellenproblematik verschärft.

Um die notwendige Spezifizierung auf eine relativ begrenzte Zielgruppe nicht zu gefährden, kann es durchaus sinnvoll sein, bestimmte Dienste auf gesamtstädtischer

Ebene anzubieten und auf eine Dezentralisierung zu verzichten. Dies war beispielsweise bei den schon erwähnten zielgruppenspezifischen Beratungsangeboten freier Träger in Stuttgart der Fall. Während die ambulante Beratung nach § 72 BSHG für allein stehende wohnungslose (und von Wohnungslosigkeit bedrohte) Männer und kinderlose Paare ab einem Alter von 25 Jahren regionalisiert wurde, ist für die Zielgruppen der Straffälligen, der jungen Erwachsenen und der wohnungslosen Frauen jeweils eine zentrale Anlauf- und Beratungsstelle zuständig, weil auf diese Weise den spezifischen Bedarfen der genannten Zielgruppen besser entsprochen werden kann, als wenn sie unter der Klientel der drei regionalen Beratungsstellen subsumiert worden wären. Bei den wohnungslosen Frauen war dies zu Beginn der Planungen nicht vorgesehen. Durch die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle für wohnungslose Frauen konnte dann aber den frauenspezifischen Belangen deutlich besser Rechnung getragen werden, was sich auch in einer überdurchschnittlich hohen Nachfrage nach diesem Beratungsangebot ausdrückt.

Statt einer generellen Dezentralisierung der gesamten Wohnungsnotfallhilfe kann es insbesondere in kleineren Städten mehr Sinn machen, nur in ganz bestimmten Brennpunkten vor Ort tätig zu werden und die übrigen Aufgaben von einer Zentrale aus zu erledigen, was eine sozialräumlich orientierte Zuständigkeitsverteilung ja nicht ausschließt. In Schwerin wurde der örtliche Caritasverband, Träger einer Tagesstätte mit ambulanter Beratung für Wohnungslose nach § 72 BSHG und eines Kontingents von 15 Plätzen für persönliche Hilfe in Wohnungen, von einem Wohnungsunternehmen angesprochen und erhielt im Jahr 2002 mietfrei Beratungsräumlichkeiten in einem weithin als „Brennpunkt“ bekannten Hochhaus, wo er nun sowohl technische, wohnungsbezogene Unterstützung als auch regelmäßige qualifizierte Beratung anbietet.

Die Verknüpfung der Dezentralisierung mit einer konsequenten Budgetierung von Sozialhilfeleistungen der dezentralen Organisationseinheiten kann zu Verdrängungs- und Verschiebungseffekten führen, wie sie bis dato nur zwischen Städten und Landkreisen untereinander bekannt sind. Wirkt sich etwa die Übernahme von Mietschulden nach § 15 a BSHG belastend auf das Budget einer dezentralen Sozialhilfestelle aus, während der Eintritt drohender Wohnungslosigkeit eher zur Entlastung dieses Budgets (Wegzug des betroffenen Haushaltes aus dem Stadtteil, zentrale Unterbringung und Abrechnung über ein Zentralbudget) führt, so ergibt sich daraus ein direkter finanzieller Anreiz zu einer restriktiven Präventionspraxis. Auch die Reintegration von Wohnungslosen in normalen Wohnraum wird erschwert, wenn dadurch das jeweilige lokale Sozialhaushaltbudget zusätzlich belastet wird und die Verantwortlichen daher eher zögerlich oder ablehnend auf Zuzüge von Sozialhilfeberechtigten in ihren Stadtteil reagieren. Für beide Effekte wurden uns bei der Befragung entsprechende Beispiele genannt.⁶¹

Auffällig ist, dass es bislang relativ wenig Kooperation zwischen Quartiersmanagementprojekten im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ und dem jeweiligen lokalen Hilfesystem für Wohnungsnotfälle gibt. Gelegentlich kommt es zur Zusammenar-

⁶¹ Auf die Problematik der Gleichzeitigkeit von Dezentralität und Zentralität wurde vor einigen Jahren auch am Beispiel Hamburgs hingewiesen (Evers/Ruhstrat 1998). Dort waren spezielle Präventionsstellen in den Bezirken geschaffen worden, für die Unterbringung von Wohnungslosen war ein zentraler städtischer Eigenbetrieb zuständig. Misserfolge bei der Vermeidung von Wohnungslosigkeit in den Bezirken führten auch dort (wegen der Ungleichverteilung von Obdachlosenunterkünften zwischen den Bezirken) dazu, dass eine Unterbringung der wohnungslosen Haushalte größtenteils außerhalb des Bezirkes stattfand, in dem das Problem seinen Ursprung hatte.

beit in Stadtteilkonferenzen und ähnlichen Gremien. Solche punktuellen Kontakte werden aus Duisburg, Stuttgart, Schwerin und Bremen berichtet. Von Projekten, die durch das Programm „Soziale Stadt“ gefördert werden und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik stehen, war den Befragten jedoch nichts bekannt. Häufiger kommt es, ganz im Gegensatz, auch zu Interessenkollisionen mit den stadtteilbezogenen Initiativen im Kontext des Programms, wenn beispielsweise das Quartiersmanagement ein Interesse daran hat, dass keine zusätzlichen wohnungslosen Haushalte untergebracht oder im betreffenden Stadtteil mit normalem Wohnraum versorgt werden (aber keine ausreichenden alternativen Versorgungsmöglichkeiten bestehen) oder wenn im Rahmen der Aufwertung von benachteiligten Sozialräumen Unterbringungskapazitäten vor Ort abgebaut werden sollen.

5. „Ambulantisierung“ – persönliche Hilfe in Wohnungen als Alternative zur Versorgung von Wohnungslosen in Einrichtungen und Sonderwohnformen

Sehr unterschiedlich ausgeprägt sind in den Untersuchungsstädten Ansätze zum Abbau von Plätzen in (stationären und teilstationären) Einrichtungen und Sonderwohnformen und dem parallelen Ausbau von Kapazitäten für die ambulante persönliche Hilfe in eigenem Wohnraum. Mit der Strategie einer „Ambulantisierung“ von Hilfen insbesondere für allein stehende Wohnungslose mit besonderen sozialen Schwierigkeiten verbindet sich eine Reihe von sozialpolitischen, aber auch fiskalischen Zielsetzungen.

Zum einen entspricht das Leben in einer normalen Wohnung mit einem auf Dauer angelegten Mietverhältnis den Wohnwünschen einer überwältigenden Mehrheit aller Wohnungslosen. Zum anderen haben zahlreiche neuere empirische Studien im In- und Ausland belegt, dass eine längerfristige Integration auch von Wohnungslosen mit erheblichen sozialen Schwierigkeiten in normale Mietverhältnisse möglich ist, wenn entsprechende wohnbegleitende Hilfen verfügbar sind und die Zugangsbarrieren zu normalem Wohnraum überwunden werden können.⁶² Die Bedeutung der wohnbegleitenden Hilfen für die langfristige Aufrechterhaltung von Mietverhältnissen ehemals Wohnungsloser unterstreichen insbesondere auch die Ergebnisse der Begleitforschung und der Nacherhebung von Wohnungsbauprojekten im Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt; vgl. BBR 1998 und 2003). Ohnehin schreibt § 3a BSHG vor: *„Die erforderliche Hilfe ist soweit wie möglich außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen zu gewähren“*.⁶³ Aber auch fiskalische Gründe sprechen dafür, persönlichen Hilfen für (ehemals) Wohnungslose in Wohnungen den Vorrang gegenüber stationären und teilstationären Einrichtungskapazitäten zu geben und ggf. einen Umbau des Hilfesystems in diese Richtung zu betreiben.⁶⁴

Dreh- und Angelpunkt solcher Bestrebungen zur „Ambulantisierung“ lokaler Hilfesysteme für Wohnungslose ist der Zugang von wohnungslosen Personen zu eigenständigem Individualwohnraum. Insofern kann es kaum verwundern, dass entsprechende Strategien in Städten mit stark angespanntem Wohnungsmarkt – wie beispielsweise in Stuttgart – geringere Realisierungschancen haben, als in Orten, in denen eine ausreichende Zahl von Wohnungen zur Verfügung steht.

⁶² Vgl. auch Busch-Geertsema 2002. Entsprechende Erkenntnisse – auch über die bessere Wirksamkeit sozialpädagogischer Hilfen in möglichst normalen Wohnverhältnissen – haben im Übrigen auch dazu geführt, dass vielerorts unter dem Begriff des „dezentralen stationären Wohnens“ gewissermaßen eine „Ambulantisierung“ innerhalb der stationären Hilfe stattgefunden hat, indem ein Teil der stationären Plätze in Individualwohnraum ausgelagert wurde (vgl. Kämper/Söhl 1996). Einer der Vorreiter beim Abbau stationärer Plätze und deren Ersatz durch intensiv betreutes Wohnen – sowohl in regulären Wohnverhältnissen mit ambulanten wohnbegleitenden Hilfen als auch im dezentralen stationären Wohnen – ist die ehemalige Arbeiterkolonie Wilhelmsdorf (Träger: Gebal GmbH, eine Tochter der Bodelschwingschen Anstalten Bethel in Bielefeld). Die Einrichtung wurde in den 90er-Jahren in ihrer bisherigen Form durch verschiedene Maßnahmen völlig aufgelöst und Einrichtungsplätze massiv abgebaut. Seit 1998 existieren nur noch (rd. 60) dezentrale stationäre Plätze und die vormalige stationäre Betreuung in der Einrichtung erfolgt nun durchweg in Individualwohnungen (Scholz/Wehn 2000, Markowka 2001).

⁶³ Dieser Vorrang ist lediglich für Fälle eingeschränkt, in denen *„eine geeignete Hilfe mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist“* (§ 3a BSHG, Satz 2).

⁶⁴ Vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997, Busch-Geertsema 1997

Zwar gibt es auch und gerade in Stuttgart eine sehr hohe Zahl von Plätzen im „Betreuten Wohnen“,⁶⁵ der Begriff fungiert dort aber offensichtlich eher als Sammelkategorie für alle Wohnformen, die nicht den voll- oder teilstationären Hilfen, den Notübernachtungsstätten und den „Aufnahmehäusern“ zugeordnet werden können. Dazu gehören neben dem Wohnen mit persönlicher Hilfe in Individualwohnraum auch eine relativ große Zahl betreuter Wohngemeinschaften und diverse Sonderwohnformen, die eher Einrichtungscharakter haben (Sleep-In, „Auffangeinrichtungen“, Sozialpensionen etc.). Die Richtlinien des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern (LWV), der seit 1.1.2000 auch für die ambulanten Hilfen nach § 72 BSHG zuständig ist, geben zwar vor, dass es sich beim „Betreuten Wohnen“ um Einzel- und Paarwohnen mit einer klaren Trennung von Miet- und Betreuungsverhältnissen handeln soll (*„Das Wohnen ist auf Dauer angelegt, die Betreuung ist zeitlich begrenzt.“*). Auch *„kleinere, freiwillige Wohngemeinschaften“* mit bis zu vier Bewohnerinnen und Bewohnern werden von der LWV-Konzeption als „Betreutes Wohnen“ anerkannt. Aber diese Kriterien treffen nur für einen relativ geringen Prozentsatz der in der Stadt Stuttgart unter dem Begriff „Betreutes Wohnen“ geführten Plätze zu. Ohnehin wird ein Teil der Plätze (knapp 200) von der Kommune nach § 11 BSHG finanziert, die meisten übrigen wurden im Januar 2000 mit dem vorhandenen Status quo vom LWV in die überörtliche Kostenträgerschaft nach § 72 BSHG übernommen. In den Richtlinien des LWV wird daher auch auf die *„vorhandenen Wohnprojekte“* Bezug genommen, *„bei denen in der Regel Miet- und Betreuungsvertrag gekoppelt sind, sich mehrere Zimmer oder abgeschlossene Wohneinheiten unter einem Dach befinden und Küche sowie sanitäre Anlagen gemeinschaftlich genutzt werden“*, und es wird bestimmt, dass sie den oben genannten Zielen – ohne zeitliche Vorgabe – angepasst werden sollen.

Angesichts der Zugangsprobleme zu Individualwohnraum ist dies auch nach Auffassung der befragten Expertinnen und Experten jedoch ein eher schwieriges und langfristiges Vorhaben. Aufgrund der Wohnungsmarktsituation in Stuttgart ist auch ein Abbau von Kapazitäten in den übrigen Einrichtungen nicht in Sicht. Im Bereich der Fürsorgeunterkünfte wird sogar eher von einem zusätzlichen Bedarf an Unterbringungskapazitäten ausgegangen. Und auch die Einrichtungskapazitäten für Unterbringungsfälle des Stuttgarter Sozialamts (Alleinstehende und wohnungslose Paare) sind in den letzten Jahren eher noch ausgebaut worden (beispielsweise im Rahmen der Reduzierung von Hotel- und Pensionsunterbringungen). Aber auch der Platzbestand im „Betreuten Wohnen“ wurde erweitert, unter anderem durch 35 neue Wohnplätze nach der erwähnten Konzeption des LWV. Insgesamt betrachtet gab und gibt es in Stuttgart also eher einen Trend zu einer allgemeinen Ausweitung von Platzkapazitäten für die Versorgung von Wohnungslosen, als dass von einem gezielten Umbau des Hilfesystems im Sinne einer Ambulantisierung gesprochen werden kann. In dieser Hinsicht und in den quantitativen Dimensionen des Platzangebotes insbesondere für allein stehende Wohnungslose nach § 72 BSHG und nach § 11 BSHG nimmt Stuttgart bei unseren Fallstudienstädten eine Ausnahmestellung ein.

In allen anderen Untersuchungsstätten sind dagegen sowohl das stationäre und teilstationäre Angebot für Wohnungslose nach § 72 BSHG als auch die Kapazitäten zur Erbringung persönlicher Hilfe für (ehemals) Wohnungslose oder von Wohnungslosig-

⁶⁵ Eine Auflistung des Stuttgarter Sozialamtes über verfügbare Unterbringungsplätze für wohnungslose Alleinstehende, kinderlose Paare und Alleinerziehende weist für Oktober 2002 einschließlich eines Winternotquartiers 2.012 Plätze (unter Einbezug einiger Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe, der Straffälligenhilfe und der Jugendhilfe) aus. Davon werden 1.020 Plätze, also über die Hälfte, unter der Rubrik „Betreutes Wohnen“ ausgewiesen.

keit Bedrohte in Wohnungen auf vergleichsweise niedrigem und überschaubarem Niveau.

In der Stadt Pinneberg kann von einer Ambulantisierung nicht gesprochen werden, da sich in der Stadt auch keine entsprechenden stationären Einrichtungen befinden. Gleichwohl wird von der Beratungsstelle darauf hingewiesen, dass bei Verfügbarkeit von Personalressourcen für wohnbegleitende Hilfen auch die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen weiter reduziert werden könnte. Bei der in einem unmittelbaren Nachbarort angesiedelten stationären Einrichtung für Wohnungslose nach § 72 BSHG (Hamburger Arbeiterkolonie Appen, 68 Plätze in ländlicher Umgebung), auf die auch Dienste der Stadt, des Kreises und der freiverbandlichen ambulanten Wohnungslosenhilfe in Pinneberg bei Bedarf zurückgreifen, ist seit Jahren eine Unterauslastung in erheblichem Umfang zu verzeichnen, einen nachhaltigen Einfluss auf den Abbau von Plätzen bzw. eine Platzreduzierung bei gleichzeitiger Ambulantisierung hat dies bisher aber nicht gehabt.⁶⁶

In Potsdam sind insgesamt Unterbringungsplätze reduziert worden und es wurde eine stärkere Differenzierung bei der Unterbringung von Wohnungslosen herbeigeführt. In begrenztem Umfang sind im Anschluss daran auch Kapazitäten für wohnbegleitende Hilfen in regulären Wohnungen geschaffen worden. Eine gezielte Strategie der Ambulantisierung war dabei jedoch nicht handlungsleitend. In den letzten Jahren wurde vielmehr in Potsdam eine Einrichtung nach § 72 BSHG mit 24 Plätzen für wohnungslose (Teil-)Familien und Paare geschaffen (Familienhaus), die einerseits nicht als stationäre oder teilstationäre Einrichtung finanziert wird, andererseits aber auch nicht als dauerhafte Wohnungsversorgung gedacht ist, sondern als ambulant betreute Unterbringungsmaßnahme.⁶⁷ Dies folgte dem Anliegen der Stadtverwaltung, Familien – aber besonders Kindern – bessere Bedingungen zu ermöglichen, als dies in der örtlichen Obdachlosenunterkunft (mit damals 150 Plätzen) möglich war, in der bis zur Eröffnung der Einrichtung nach § 72 BSHG alle Wohnungslosen (und zusätzlich rd. 250 Asylbewerber) untergebracht wurden. Genau genommen fand in Potsdam also eine Reduzierung des Platzangebotes bei der Obdachlosenunterbringung (um rd. 60 Plätze) bei gleichzeitigem Aufbau von 24 Einrichtungsplätzen nach § 72 BSHG statt. Begleitet wurde dies ab 2002 durch den Aufbau ambulanter Wohnhilfen beim freien Träger Arbeiterwohlfahrt (1,5 Personalstellen), mit denen im Sinne einer nachgehenden Hilfe die Nachhaltigkeit der Reintegration nach Auszug aus dem Haus der Familie oder der Obdachlosenunterkunft erhöht werden soll.

In Schwerin hat sich – wie weiter oben bereits angemerkt – in den vergangenen Jahren insofern eine Veränderung ergeben, als die Träger der Frauenpension (Gleichstellungsstelle) und des Betreuten Wohnens (für Männer und Frauen, Caritasverband) eigene Wohnangebote zurückgefahren haben und die persönliche Hilfe zunehmend in von den Klientinnen und Klienten selbst angemieteten Wohnungen erbringen. Während die Frauenpension die trägereigenen Wohnplätze von acht auf sechs reduziert hat und sieben weitere Klientinnen in eigenem Wohnraum betreut,

⁶⁶ Diese Einrichtung versucht, über die Ausdifferenzierung des Angebotes der Belegungsproblematik entgegenzusteuern und gleichzeitig gewandelten Bedarfen zu entsprechen. In der Diskussion steht die Umwandlung eines Platzkontingentes von § 72 BSHG in Plätze nach § 39 BSHG für chronisch mehrfach geschädigte Wohnungslose mit ausgeprägter Alkoholproblematik sowie die Schaffung eines Angebotes für ältere Wohnungslose.

⁶⁷ Die 24 Plätze des „Familienhauses“ verteilen sich auf sechs Wohnungen innerhalb eines Gebäudes. Die dort untergebrachten Haushalte erhalten Nutzungsverträge und die persönliche Hilfe wird pauschal nach § 72 finanziert.

wohnen nur noch drei der insgesamt 15 Klienten und Klientinnen des Caritas-Fachdienstes in von diesem selbst angemieteten Wohnungen und die übrigen verfügen über eigenen Wohnraum mit Hauptmietvertrag. Zwar kann von einer „Ambulantisierung“ auch hier insofern nicht gesprochen werden, als beide Angebote auch zuvor schon als ambulante Hilfen finanziert worden waren und ein Abbau stationärer Kapazitäten nicht erfolgt ist,⁶⁸ aber die entspannte Wohnungsmarktlage hat zum Abbau von Sonderwohnformen und zu einer Normalisierung der Wohnverhältnisse eines Teils der Klientel geführt.

In Duisburg bezieht sich der Abbau von Sonderwohnformen in erster Linie auf die Obdachlosenunterkünfte der Stadt, ein Abbau stationärer Plätze war zum Untersuchungszeitpunkt jedoch ebenfalls in der Planung. Wie weiter oben bereits kurz dargestellt, war mit dem Aufbau der Duisburger Zentralen Fachstelle auch ein Projekt zur Auflösung von Unterkünften und zur Versorgung der dort nach dem Ordnungsbehördengesetz NRW untergebrachten Haushalte mit normalem Wohnraum initiiert worden. Das Projekt bezog sich zunächst auf Familien. Die kommunale Fachstelle beauftragte verschiedene freie Träger mit der Kontaktaufnahme und Betreuung der Familien, der Organisation des Überganges aus dem Obdach in eine Wohnung sowie der anschließenden nachgehenden Hilfe, mit der die Nachhaltigkeit der Maßnahme abgesichert werden sollte. Insgesamt wurden von der Fachstelle pro Jahr sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freier Träger finanziert, die sich vertraglich dazu verpflichteten, jährlich je 20 Familien aus den Obdachlosenunterkünften in normale Wohnverhältnisse zu integrieren. Die für die Reintegration erforderlichen Wohnungen stellte die Zentrale Fachstelle zur Verfügung (auf die Wohnungsakquisition und -vergabe in Duisburg wird weiter unten noch näher eingegangen). Auf diesem Weg konnten pro Jahr 140 Mehrpersonenhaushalte reintegriert werden und bereits im vierten der vertraglich vereinbarten fünfjährigen Projektlaufzeit gab es in Duisburg keine obdachlosen Familien mehr, sodass die entsprechenden Unterkünfte aufgegeben wurden. Da die Ressourcen für einen längeren Zeitraum eingeplant waren und sich das Modell als erfolgreich erwiesen hatte, wurde der Ansatz anschließend auf die Wohnintegration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie von Flüchtlingen aus Übergangseinrichtungen übertragen. Noch später fand das Verfahren in ähnlicher Form auch Anwendung im Bereich der allein stehenden Wohnungslosen, die von der Stadt ordnungsrechtlich untergebracht worden waren. Zur Jahresmitte 2003 plante die Stadt die Schließung der letzten Obdachlosenunterkunft für allein stehende Männer, was bedeutet, dass innerhalb von etwa fünf Jahren Obdachlosenplätze für rd. 1.500 Personen abgebaut wurden.

Im Bereich der Hilfen für Wohnungslose nach § 72 BSHG gibt es in Duisburg zwei betreute Wohngruppen für Frauen, deren Entstehung dem Paradigmenwechsel in den Landschaftsverbänden Nordrhein-Westfalens entspringt, keine zusätzlichen stationären Einrichtungen mehr zu fördern und stattdessen auf ambulante Angebote wie das „Betreute Wohnen“ umzuschwenken.⁶⁹ Ganz auf dieser Linie befindet sich auch ein Reorganisationsprojekt des Diakoniewerkes Duisburg, das auf eine Halbierung der derzeit vorhandenen stationären Plätze und deren Ersatz durch persönliche In-

⁶⁸ Ohnehin gibt es in Schwerin lediglich eine stationäre Einrichtung für Wohnungslose mit 15 Plätzen und vier „Trainingswohnungen“.

⁶⁹ Das Duisburger Diakoniewerk verfügt über 82 (teil-)stationäre Plätze nach § 72 BSHG für Männer und wollte aufgrund entsprechender Nachfrage ein vergleichbares Angebot für Frauen schaffen, was vom zuständigen Landschaftsverband Rheinland abschlägig beschieden wurden.

tensivhilfen in Wohnungen in einem Zeitraum von fünf Jahren zielt (vgl. auch Kapitel 3.2).

Ein klassisches Beispiel für die direkte Verknüpfung des Abbaus von stationären Plätzen und die Ausweitung der Kapazitäten für persönliche Hilfe in Individualwohnraum ist die Schaffung des Intensiv Betreuten Einzelwohnens (IBEWO) für wohnungslose Männer in Bremen, auf die wir im Folgenden etwas ausführlicher eingehen.

5.1. Intensiv Betreutes Einzelwohnen (IBEWO) – „Ambulantisierung“ am Beispiel Bremen

In Bremen wurde der Ambulantisierungsprozess nicht zuletzt durch Belegungsprobleme in einer Abteilung der stationären Einrichtung für wohnungslose Männer („Übergangswohnheim 1“) ausgelöst. Das Ergebnis einer Befragung potenzieller Klienten bestätigte deren klare Präferenz für persönliche Hilfen in eigenem Individualwohnraum, wo nach Beendigung der Hilfe auch der weitere Verbleib und ein Dauermietverhältnis möglich ist. In der Folge wurde unter intensiver Beteiligung des Personals sowie in enger Abstimmung mit dem Kostenträger eine Konzeption zum Abbau der 24 Plätze des „Übergangswohnheims 1“ und zum Aufbau von Betreuungskapazitäten (16 Plätze) im Rahmen des neu geschaffenen Leistungstyps IBEWO (Intensiv Betreutes Einzelwohnen) entwickelt. Dieser Leistungstyp umfasst ein ambulantes Angebot intensiver persönlicher Hilfen für (ehemals) Wohnungslose mit stationärem Hilfebedarf in eigenen Wohnungen mit Mietvertrag. Der Betreuungsschlüssel beträgt 1:8.

Zur Realisierung der Umsteuerung war eine Reihe von Detailfragen zu lösen. Eines der zentralen Probleme war auch hier wieder die Beschaffung von Kleinwohnungen für Wohnungslose mit den entsprechenden Problemlagen. Beim Abbau der Platzkapazitäten in der stationären Einrichtung stellte sich u.a. aber auch das Problem, wie die verbleibenden Räumlichkeiten in dem mehrstöckigen Gebäudekomplex weiter genutzt (in dem sich auch weiterhin das „Übergangswohnheim 2“ mit 32 Plätzen, eine Notunterkunft mit bis zu 70 Betten, eine Tagesstätte und diverse Beratungsräumlichkeiten befinden), wie der Abbau von Vollversorgungskapazitäten in dieser Einrichtung bewerkstelligt und wie eine sozialverträgliche Regelung bei der Umsetzung des Personals erreicht werden könnte.

Für die Akquisition von Wohnungen wurde mit einem intermediären Träger der sozialen Wohnraumhilfe (Verein Wohnungshilfe e.V.) vereinbart, dass dieser den benötigten Individualwohnraum zur Verfügung stellt⁷⁰ und dafür eine einzelfallbezogene Akquisitionsprämie erhält, die ihrerseits Bestandteil des vom Kostenträger anerkannten Leistungsentgelts ist. Die Einbindung des Fachpersonals in den Umstrukturierungsprozess erfolgte über regelmäßige Planungsgruppensitzungen unter Beteiligung eines externen Supervisors. Für die notwendigen räumlichen, organisatorischen und personellen Veränderungen erwies es sich als förderlich, dass die gesamte Organisationseinheit „Sozialzentrum der Inneren Mission“ ein relativ großes Spektrum von Angeboten umfasst (Frauenunterkunft, zwei Langzeiteinrichtungen, mehrere ambulante Dienste), die in die Veränderungen einbezogen werden konnten

⁷⁰ Der Verein Wohnungshilfe, auf den weiter unten nochmals ausführlicher eingegangen wird, verfügte 2001 über einen Bestand von rd. 140 Wohnungen (knapp ein Drittel davon im Eigentum des Vereins und zwei Drittel in angemieteten Häusern und Einzelwohnungen) zur Vermietung an sozial benachteiligte Alleinstehende.

(Personalumsetzungen, gemeinsame Nutzung von Küchenkapazitäten für mehrere Einrichtungen, Ansiedlung von Beratungsbüros in den Räumlichkeiten des Übergangswohnheims). Die freigezogenen Räumlichkeiten wurden unter anderem für das IBEWO-Büro, drei „Übergangsapartments“ (für die Zeit bis zur Verfügbarkeit einer entsprechenden Einzelwohnung) und zur internen räumlichen Differenzierung des verbliebenen Platzkontingentes (Einrichtung einer räumlich separierten „trockenen“ Bewohnergruppe) genutzt. Der rund um die Uhr genutzte Eingangsbereich des Hauses wird auch für eine 24-Stunden-Rufbereitschaft des ambulanten Dienstes genutzt.⁷¹

Mit dem neuen Leistungstyp IBEWO wurden überwiegend positive Erfahrungen gemacht. Allerdings gab es anfänglich auch eine relativ hohe Abbrecherquote und im weiteren Verlauf der Kooperationsbeziehungen eine deutliche Zurückhaltung des Wohnungshilfeträgers bei der Aufnahme von Personen mit psychischen Auffälligkeiten als Mieter, sodass gelegentlich Auslastungsprobleme aufgrund von Problemen bei der Beschaffung adäquaten Wohnraums auftraten. Aus demselben Grund verlängerten sich in einigen Fällen auch die Zeiten zur „Überbrückung“ in den Apartments der Einrichtung über einen zumutbaren Zeitraum hinaus. Insgesamt wird der neue Leistungstyp aber als deutlich bedarfsgerechter und effektiver hinsichtlich der langfristigen Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse betrachtet als die stationäre Vorgängereinrichtung. Zwischenzeitlich wird auch mit einer weiteren Auslagerung von stationären Plätzen im „Übergangswohnheim 2“ in Einzelwohnungen im Rahmen des „dezentralen stationären Wohnens“ experimentiert.

Der Leistungstyp IBEWO wurde zwischenzeitlich in Bremen auch für die Zielgruppe der Straffälligen eingeführt. Schon vor Einführung von IBEWO wurde auch im Bereich der Hilfen für wohnungslose Konsumenten illegaler Drogen ein ambulanter Dienst eingeführt, der intensive Hilfen in Individualwohnraum anbietet.

Die Logik des Ersatzes von Einrichtungsplätzen für Männer durch den ambulanten Leistungstyp führte in Bremen kurioserweise noch dazu, dass es kein vergleichbares Angebot für wohnungslose Frauen gibt, da dort keine Platzzahlreduzierung erfolgte. Bei einer zum Untersuchungszeitpunkt für notwendig gehaltenen Ausweitung der Angebote für wohnungslose Frauen ist aber ein ähnliches Angebot angedacht.

⁷¹ Mit den Klienten des IBEWO wird ein Betreuungsvertrag abgeschlossen, der sie verpflichtet, sich mehrmals wöchentlich (ggf. auch telefonisch) zu melden. Die Mitarbeiter des Dienstes verpflichten sich dazu, die Klienten mindestens einmal wöchentlich aufzusuchen. Probleme bei der Kontaktaufnahme (Klienten sind nicht anzutreffen oder öffnen die Tür nicht) kommen gelegentlich, aber nicht häufig vor.

6. Differenzierung der Angebotsstruktur

In den meisten Fallstudienorten ist es in den vergangenen Jahren zu einer Ausdifferenzierung der Angebote für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen gekommen. Weiter oben wurde bereits auf einige der neuen Angebotsformen eingegangen, die im Rahmen organisatorischer Veränderungen geschaffen wurden. Beispiele sind Clearingstellen für allein stehende Wohnungslose, mit denen eine bessere und bedarfsgerechtere Koordination der örtlich verfügbaren Hilfen für Alleinstehende bewirkt werden soll, oder die Entwicklung und der Ausbau von ambulanten Diensten, die durch intensive persönliche Hilfen für ehemals Wohnungslose in Wohnungen den Bedarf an stationären Einrichtungsplätzen verringern.

Im Folgenden gehen wir vor allem auf zielgruppenspezifische Angebote ein, die dazu beitragen sollen, den Bedarfslagen bestimmter Teilgruppen besser gerecht zu werden, als es im traditionellen Hilfesystem der Fall war. Eine herausragende Rolle nehmen in diesem Kontext frauenspezifische Angebote in einem in der Vergangenheit weitgehend von allein stehenden wohnungslosen Männern dominierten Hilfesystem nach § 72 BSHG ein. Ein spezifischer Bedarf wird vielerorts aber auch im Hinblick auf Wohnungslose (Männer und Frauen) mit psychischen Erkrankungen gesehen sowie im Hinblick auf ältere bzw. vorzeitig gealterte Wohnungslose, die aufgrund massiver gesundheitlicher Einschränkungen (oft als Folge chronischer Suchterkrankung) auf langfristige Unterstützung angewiesen sind.

6.1 Angebote für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen

In den meisten Untersuchungsstädten wurden in den vergangenen Jahren Angebote neu geschaffen, die sich exklusiv an wohnungslose und von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedrohte Frauen wenden und in denen ausschließlich weibliches Personal tätig ist. Auf die in fast allen Untersuchungsstädten vorhandenen Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen wird dabei im Folgenden nicht ausführlicher eingegangen. In der Regel grenzen diese Einrichtungen sich selbst deutlich von der Wohnungsnotfallhilfe ab und verweisen darauf, dass ihre Klientinnen ja über eine Wohnung verfügen, die sie aber zum Zeitpunkt des Aufenthalts in der Einrichtung wegen der Gewalttätigkeit des Partners nicht nutzen können.⁷²

Die meisten der im Folgenden dargestellten Angebote der Wohnungslosenhilfe werden im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (nach § 72 BSHG) finanziert. Es handelt sich überwiegend um Einrichtungen freier Träger der Wohlfahrtspflege. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht stellt die *Frauenpension* in Schwerin dar, die der Schweriner Gleichstellungsbeauftragten zugeordnet und damit in städtischer Trägerschaft ist.⁷³ In Duisburg gab es zum Befragungszeitpunkt – in Trägerschaft des diakonischen Trägers – auch eine Obdachlosenunter-

⁷² Da die betroffenen Frauen von der Nutzung ihrer bisherigen Wohnung durch die Gewalterfahrung faktisch ausgeschlossen sind und da zudem viele Frauen während des Aufenthalts im Frauenhaus eine andere Wohnung suchen, können sie jedoch zumindest teilweise durchaus den Wohnungsnotfällen zugerechnet werden. Unabhängig von dieser Definitionsfrage beschränken wir uns im Folgenden auf Angebote, die sich selbst als Bestandteil der Wohnungsnotfallhilfe definieren und auch explizit an wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen wenden.

Auf die Auswirkungen des Gewaltschutzgesetzes wird weiter unten (Kapitel 10) noch eingegangen.

⁷³ Eine umfangreiche Evaluation dieses als Bundesmodellprojekt geförderten Projektes findet sich in BFSFJ 1999. Eine Analyse der Arbeitsergebnisse der Frauenpension aus betriebswirtschaftlicher Sicht wurde von Willert 1998 vorgelegt.

kunft für Frauen, die dort ordnungsrechtlich untergebracht werden, in Stuttgart wird ein Teil der Unterbringungsplätze für allein stehende wohnungslose Frauen (in der *Frauenpension* und im *Neefhaus*⁷⁴) nach § 11 BSHG finanziert.

Bei den meisten frauenspezifischen Angeboten handelt es sich um Angebote mit Wohnersatzfunktion und sozialtherapeutischen Ansätzen. In mehreren Städten wurden – oftmals im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement – auch Tagesaufenthaltsmöglichkeiten für Frauen geschaffen (Frauencafé *Tacheles* in Duisburg, Frauencafé in Pinneberg, Tagesaufenthalt bei *Frauen im Zentrum* in Schwerin, Tagestreff *Femmetastisch* in Stuttgart), die sich nicht ausschließlich, aber auch an Frauen wenden, die wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind.

Eine eigenständige ambulante Beratungsstelle ausschließlich für wohnungslose Frauen gibt es lediglich in Stuttgart.⁷⁵ In den anderen Untersuchungsstädten wenden sich die vorhandenen ambulanten Beratungsangebote für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte sowohl an Männer als auch an Frauen. In Duisburg ist für die künftige Gestaltung des Beratungsangebotes für Wohnungslose als Standard definiert worden, dass es nach Geschlechtern getrennte Zugänge, Wartezonen und Beratungsräume gibt und die Beratung von wohnungslosen Frauen durch weibliches Fachpersonal erfolgt.

Auch im Hinblick auf frauenspezifische Angebote zur Unterbringung allein stehender wohnungsloser Frauen in Notübernachtungseinrichtungen, „Aufnahmehäusern“, voll- und teilstationären Einrichtungen sowie im „Betreuten Wohnen“ nimmt die Stadt Stuttgart eine herausragende Stellung ein. Nach einer Auflistung des Sozialamtes gibt es in diesen Bereichen insgesamt 142 Plätze ausschließlich für Frauen. In Bremen stehen in der Fraueneinrichtung des Sozialzentrums der Inneren Mission 19 Übernachtungs- und Wohnplätze für wohnungslose Frauen, gegebenenfalls auch mit Kindern zur Verfügung, von denen sich der Großteil in einem separaten Gebäude mit Übernachtungstrakt und so genannten Übergangswohnungen befindet. Fünf Plätze wurden als „dezentrales stationäres Wohnen“ in einem Wohngebäude in einem anderen Stadtteil konzeptioniert.⁷⁶

In Duisburg werden – neben der bereits erwähnten Obdachlosenunterkunft für Frauen - zwei Wohngemeinschaften mit je sechs Plätzen für wohnungslose Frauen vorgehalten und als „Betreutes Wohnen“ finanziert.⁷⁷ In Schwerin gibt es die bereits erwähnte *Frauenpension* der Gleichstellungsstelle, die ambulante Hilfen nach § 72 BSHG für insgesamt 13 Plätze anbietet, von denen sich wiederum sechs in von der Frauenpension direkt verwaltetem Wohnraum und die übrigen in Wohnungen befinden, die von den Frauen selbst angemietet sind. In Potsdam gibt es keine frauenspezifischen Angebote für Wohnungsnotfälle.

Vielfach sind die Angebote für wohnungslose Frauen mit anderen frauenspezifischen Angeboten eng vernetzt. Die Schweriner Frauenpension ist sogar organisatorischer Bestandteil des Gesamtangebotes *Frauen im Zentrum*, an das auch eine Frauen-

⁷⁴ Das Stuttgarter *Neefhaus* ist in Trägerschaft eines städtischen Eigenbetriebes (*Leben & Wohnen*).

⁷⁵ Zur Entstehung und aktuellen Ausgestaltung dieser Frauenberatungsstelle vgl. auch Hassemer-Kraus 2003.

⁷⁶ Im Gegensatz zu anderen Projekten, die unter diesem Oberbegriff bundesweite Bekanntheit erlangt haben, handelt es sich beim „dezentralen stationären Wohnen“ in Bremen jedoch nicht um abgeschlossenen Individualwohnraum und nach Abschluss der Maßnahme ist auch nicht der Verbleib der Frauen in den Wohnungen vorgesehen.

⁷⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel 5.

schutzeinrichtung (zwölf Plätze) und eine Notübernachtungsstelle (alle bislang genannten Angebote in städtischer Trägerschaft), ein Frauen(Info-)laden und eine Anlaufstelle für vergewaltigte Frauen und Mädchen (Träger: Frauenverein Klara e.V.) sowie eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (der Arbeiterwohlfahrt) angeknüpft sind. Im Rahmen eines Bundesmodellprojektes zur beruflichen Bildung und Reintegration von wohnungslosen Frauen war – teilweise im selben organisatorischen Rahmen – zusätzliches Personal mit Aufgaben der Berufsförderung befasst, die auch nach Auslaufen des Bundesprojektes mit finanziellen Mitteln des Landes weitergeführt werden konnte. Der Fraueninfoladen fungiert schließlich auch als Tagestreff, wird von der Schweriner Tafel mit Essen versorgt, bietet einen Mittagstisch an und verwaltet eine Kleiderkammer.

6.2 Hilfen für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen

Weiter oben wurde bereits auf den teilweise hohen Anteil von Personen mit psychischen Erkrankungen unter den allein stehenden Wohnungslosen verwiesen. Immer wieder angesprochen wird die Gruppe der „psychisch Kranken ohne Krankheitseinsicht“. Sie reagieren ablehnend auf psychiatrische Angebote (weil sie sich selbst nicht als behandlungsbedürftig wahrnehmen), werden aber auch oft von der Psychiatrie wegen ihrer fehlenden Krankheitseinsicht und relativ geringer Therapiechancen ausgegrenzt. Der Zugang zu vorhandenen Angeboten der Sozialpsychiatrie, wie beispielsweise zu betreuten Wohngemeinschaften der Eingliederungshilfen nach § 39 BSHG, erweist sich oftmals als zu hochschwierig. Einige der Klientinnen und Klienten haben aber auch bereits eine mehr oder weniger hohe Zahl solcher Einrichtungen durchlaufen und sind nach kurzer Zeit wieder in den Notunterbringungsbereich der Wohnungslosenhilfe zurückgekehrt, wo sie dann zum Teil über sehr lange Zeit verbleiben, weil es sich um einen relativ niedrighochschwelligen Bereich mit geringen Anforderungen und einer – von den Betroffenen gewünschten – geringen Betreuungsdichte handelt. Allerdings sind Notunterkünfte in der Regel weder für einen längerfristigen Aufenthalt konzipiert, noch sind die dort vorherrschenden Standards und das Qualifikationsniveau des Personals auf den Aufenthalt von psychisch Kranken ausgerichtet.⁷⁸

In unseren Fallstudienstädten wurde auf die beschriebene Problematik in unterschiedlicher Weise reagiert. Zum einen wurden auf Initiative der Wohnungslosenhilfe neue Einrichtungen geschaffen bzw. geplant. So wurde beispielsweise in Pinneberg aus dem Psychiatriebereich ein Angebot für wohnungslose Frauen nach § 72 BSHG neu eingerichtet.

In Bremen war zum Untersuchungszeitpunkt der Aufbau einer Einrichtung nach Kölner Vorbild („Hotel Plus“) im Gespräch. Wesentliche Elemente dieses auch andersorts viel diskutierten Einrichtungstyps für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen⁷⁹ sind die Möglichkeit zum dauerhaften Aufenthalt, der relativ niedrighochschwellige Zugang, Einzelzimmer als Standard und die Verfügbarkeit von qualifizierter Beratung vor Ort auf freiwilliger Basis.

⁷⁸ Zu einer pointierten Beschreibung der Problemlage der (männlichen) Klientel und des Umgangs mit ihr in einigen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe im süddeutschen Raum sowie zu einer kritischen Analyse der Ausgrenzungstendenzen aufseiten der Sozialpsychiatrie vgl. Romaus/Gaup 2003.

⁷⁹ Vgl. Ehlers 2002, Schmalz 2002

Zum anderen haben sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe selbst verstärkt auf die Problemlagen der Betroffenen eingestellt, haben sich entsprechend fortgebildet, Balint-Gruppen eingerichtet und ihre Kooperationsbeziehungen zu psychiatrischen Fachkräften ausgebaut. Dem Träger der Obdachloseneinrichtung in Potsdam gelang es, ein externes therapeutisches Hilfeangebot im Umfang von zehn Wochenstunden in die Einrichtung zu integrieren.⁸⁰

Die Bearbeitung der Schnittstelle zum System der sozialpsychiatrischen Hilfen spielt auch in Stuttgart eine herausragende Rolle. Dort wurde dies als eine drängende Aufgabe der kommunalen Sozialplanung benannt. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass ein Bedarf zur Klärung und gegebenenfalls Modifizierung des Hilfeverständnisses besteht, welches in der Psychiatrie vorherrscht und immer wieder – mit dem Verweis auf unzureichende Krankheitseinsicht und Therapiebereitschaft – zur Ausgrenzung von wohnungslosen Klientinnen und Klienten aus diesem Hilfesegment führt. In Pinneberg hat die Durchführung einer gemeinsamen Tagung zu einer Verbesserung der Kooperationsbeziehungen geführt, eine stärkere Formalisierung und Standardisierung der Kooperation in individuellen Hilfeprozessen stand noch aus.

6.3 Langzeithilfen für chronisch geschädigte und ältere Wohnungslose

Ältere und vorzeitig gealterte Wohnungslose, die aufgrund massiver gesundheitlicher Beeinträchtigungen langfristiger Hilfen bedürfen und deren Fähigkeiten zum eigenständigen Wohnen in Individualwohnraum massiv beeinträchtigt sind (beispielsweise infolge langjähriger Hospitalisierung und extremer Unselbstständigkeit, chronischer Suchtmittelabhängigkeit mit schwerwiegenden körperlichen und geistigen Folgen), sind eine weitere Teilgruppe von Wohnungslosen, die in den letzten Jahren verstärkt diskutiert wurde (vgl. Lutz 2001) und für die auch in einigen unserer Untersuchungsstädte spezifische Hilfeangebote vorgehalten bzw. aufgebaut wurden.

So gibt es in Bremen schon seit längerer Zeit zwei Einrichtungen für ältere Wohnungslose mit langfristigem Hilfebedarf aufgrund massiver Suchtprobleme, psychischer und physischer Erkrankungen, von denen eines (*Isenbergheim*) über 35 Plätze ausschließlich für Männer und das andere (*Adelentstift*) zum Untersuchungszeitpunkt noch über 40 Plätze für Männer und Frauen verfügte, aber zum Umbau und einer Kapazitätsausweitung auf 60 Plätze anstand. Abstinenz ist für den Einrichtungsaufenthalt keine Voraussetzung. „*Im Vordergrund steht, die Bewohner/Bewohnerinnen ohne therapeutische Mittel zu einem sozial unauffälligen, erträglichen und mäßigen Alkohol- oder Medikamentenkonsum zu bewegen*“ (Selbstdarstellung *Adelentstift*). Es handelt sich in beiden Häusern um eine Maßnahme für den Personenkreis nach § 72 BSHG und die persönliche Hilfe wird auf dieser Grundlage finanziert. Eine längerfris-

⁸⁰ Anzumerken ist allerdings, dass dies Angebot von der Arbeiterwohlfahrt (Träger) als völlig unzureichend eingeschätzt wird, zumal zum Zeitpunkt der Befragung in der Obdachloseneinrichtung 36 Personen lebten, die nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter starke psychische Beeinträchtigungen und Suchtprobleme hatten. Dies waren immerhin deutlich über 40 % der in der Einrichtung lebenden Frauen und Männer.

Ergänzen lässt sich, dass verschiedene Versuche des Trägers, ein auf diesen Personenkreis ausgerichtetes Hilfesegment in Potsdam zu schaffen, scheiterten. Vom überörtlichen Kostenträger wurde mit Verweis auf ausreichende Platzkapazitäten im Land Brandenburg die Schaffung einer Einrichtung nach § 39 BSHG für den Personenkreis abgelehnt. Sowohl die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt als auch die der AWO halten die bestehenden Angebote im Land Brandenburg für die beschriebene Klientel für zu hochschwierig (Abstinenzgebot, Krankheitseinsicht).

tige Unterbringung im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (nach § 11 f. BSHG) ist jedoch möglich.⁸¹

In Duisburg wurde auf Initiative der Wohnungslosenhilfe ein ähnliches Angebot im Rahmen der Eingliederungshilfe (nach §§ 39/40 BSHG) eingerichtet, das sich ausdrücklich an chronisch geschädigte Suchtkranke richtet und deren spezifische Bedarfe bei der Konzeption berücksichtigt (Lockerung des Abstinenzparadigmas, Möglichkeit zum längerfristigen Aufenthalt, entsprechend qualifiziertes Personal). Dort bietet seit einiger Zeit das *Peter-Beier-Haus* entsprechende Hilfen für suchtkranke wohnungslose Frauen und Männer an. Darüber hinaus und jenseits von stationären Einrichtungen mit Vollversorgung war in Duisburg die Unterbringung von Langzeitfällen in so genannten „Wohnprojekten“ im Gespräch, in denen auch chronisch mehrfach geschädigte Wohnungslose unter weitgehenden Normalitätsbedingungen dauerhaft mit Individualwohnraum und ergänzender Unterstützung versorgt werden.⁸² Das Besondere bei den Wohnprojekten ist die räumliche Nähe der Wohneinheiten zueinander (in einem bzw. mehreren Häusern) und zu einem „Servicebüro“, aus dem heraus sozialpädagogische und hauswirtschaftliche Hilfen für die ehemals Wohnungslosen erbracht werden.

Die Duisburger Fachstelle hat mit dem Aufbau eines eigenständigen städtischen Dienstes zur Erbringung hauswirtschaftlicher Hilfen auf die Problematik reagiert, dass ein Teil der ehemals Wohnungslosen auf solche praktischen und aufsuchenden Hilfen angewiesen ist, um das Mietverhältnis nicht erneut zu gefährden. Anwendung findet die hauswirtschaftliche Hilfe gleichermaßen bei der Prävention und der Reintegration, ausgelöst werden kann sie sowohl durch die kommunale Fachstelle als auch durch die verschiedenen Bereiche der Wohnungslosenhilfe des Diakoniewerkes.⁸³

⁸¹ Zur Problematik der längerfristigen Gewährung von Hilfen nach § 72 BSHG im ambulanten Bereich vgl. die Ausführungen in Kapitel 9.

⁸² Die Konzeption der Wohnprojekte sieht zwei unterschiedliche Ansätze vor. Für einen Teil der Langzeitfälle ist vorgesehen, dass sie selbst Mieter bzw. Mieterinnen ihrer Wohnungen werden, während für den anderen das Diakoniewerk die Wohnungen anmietet und den Wohnungslosen Untermietverträge bzw. Nutzungsverträge gibt. Letzteres zielt darauf ab, auch Personen in Wohnverhältnisse zu bringen, die nicht als (Haupt-)Mieterinnen bzw. Mieter akzeptiert werden würden.

⁸³ Im Bereich der Hauswirtschaftlichen Hilfen, die organisatorisch an die Fachstelle der Stadt angebunden sind, arbeiteten zum Erhebungszeitpunkt fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Finanzierung basierte bislang weitgehend auf Zuwendungen aus der Beschäftigungsförderung (für den – absehbaren – Fall, dass diese Finanzierungsart nicht mehr weiter genutzt werden kann, ist eine Regelfinanzierung vorgesehen).

Die den Wohnprojekten zugrunde liegende Arbeitsteilung sieht so aus, dass die soziale Wohnraumhilfe der kommunalen Fachstelle den benötigten Wohnraum akquiriert, die Fachstelle – im Bedarfsfall – die Gewährleistung übernimmt und die Zentrale Anlauf-, Beratungs- und Verteilungsstelle des Diakoniewerkes – ebenfalls im Bedarfsfall – die Betreuungsarbeit übernimmt.

7. Bürgerschaftliches Engagement in der Wohnungslosenhilfe

In vielen deutschen Städten sind in den vergangenen zehn bis 15 Jahren neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements in der Wohnungslosenhilfe entstanden. Zwar haben altruistische und von unbezahlten Kräften erbrachte Hilfen für Wohnungslose eine lange Tradition und das ehrenamtliche Engagement in Bahnhofsmissionen, Kleiderkammern, Wärmestuben etc. ist vielerorts schon über Jahrzehnte fester Bestandteil der Helfelandschaft. Mit dem Aufkommen der Tafelbewegung, von Straßenzeitungen, Spendenparlamenten und diversen neueren Spendensammelaktionen (wie der bundesweiten Aktion „Gemeinsam gegen Kälte“) wurde jedoch insofern eine neue Dimension erreicht, als die Wohnungsnotfallproblematik nicht mehr ein Schattendasein fernab der öffentlichen Wahrnehmung fristete, sondern durch die beteiligten Ehrenamtlichen in die Öffentlichkeit getragen wurde. Viele Initiativen der „neuen Ehrenamtlichkeit“ waren auch als Zeichen des aktiven Protestes gegen die zu dieser Zeit erhebliche Zunahme der Wohnungslosigkeit, gegen Einschnitte bei sozialen Leistungen, gegen Tendenzen der Vertreibung von Wohnungslosen und bettelnden Personen aus den Innenstädten und generell als Zeichen der Solidarisierung mit einer besonders ausgegrenzten und stigmatisierten Gruppe der Bevölkerung zu verstehen (Rosenke 1997).

Die Renaissance der ehrenamtlichen Tätigkeiten in der Wohnungslosenhilfe und die Verbreitung von Tafeln,⁸⁴ Straßenzeitungen,⁸⁵ neuen Tagestreiffs, Teestuben, Sup-

⁸⁴ Die erste Tafel in Deutschland wurde 1993 in Berlin von der Initiativegruppe Berliner Frauen e.V. gegründet. Nach neuesten Angaben des Bundesverbands Deutsche Tafel e.V. gab es im Jahr 2003 in Deutschland insgesamt 320 Tafeln.

⁸⁵ Straßenzeitung (häufig auch als „Obdachlosenzeitungen“ bezeichnet) sind regelmäßig erscheinende Zeitungen, die von (ehemals) Wohnungslosen und Arbeitslosen (ganz überwiegend von Männern) auf der Straße verkauft werden. In der Regel verbleibt ein fester Anteil des Verkaufspreises bei den Verkäufern. Bei vielen Straßenzeitungen sind auch (ehemals) Wohnungslose an der Herstellung des Blattes beteiligt. Als „Hilfe zur Selbsthilfe“ sollen die Straßenzeitungen den Wohnungslosen die Möglichkeit bieten, selbst Geld zu verdienen und in Kontakt mit der übrigen Bevölkerung zu treten, dadurch das Selbstvertrauen zu stärken und (ggf. mit entsprechender Unterstützung durch Fachkräfte) weitere Schritte zur Überwindung der Ausgrenzung zu tun.

Die bekannteste Straßenzeitung mit der größten Auflage in Deutschland ist die seit 1993 in Hamburg erscheinende *Hinz & Kunzt*, die sich ihrerseits konzeptionell an dem britischen Vorbild *The Big Issue* orientiert. Während *The Big Issue* von professionellen Journalistinnen und Journalisten produziert und in zahlreichen Städten Großbritanniens verkauft wird, gibt es in Deutschland eine Vielzahl lokaler Straßenzeitungen, die in der Regel allenfalls eine regionale Verbreitung haben. Im Bundesverband (BV) der Sozialen Straßenzeitungen e.V. sind derzeit 22 von 30 regelmäßig erscheinenden Straßenzeitungen in Deutschland mit einer monatlichen Gesamtauflage von 360.000 Exemplaren vertreten.

Die auflagenstärksten dieser Zeitungen werden ebenfalls von professionellen Journalisten und fest angestelltem Personal produziert, eine journalistische Mitarbeit von „Betroffenen“ ist in der Regel möglich. Beispiele sind *fifty-fifty* in Düsseldorf (das auch in Duisburg vertrieben wird), und *Trott-war* in Stuttgart (aber auch *Hempels* in Kiel, *Asphalt* in Hannover, und *Biss* in München). Oftmals werden bzw. wurden dabei auch Stellen über arbeitsmarktpolitische Programme (Arbeit statt Sozialhilfe, ABM etc.) finanziert. Dies ist beispielsweise auch bei der Schweriner Straßenzeitung *die Straße* der Fall. Es gibt auch einige Beispiele, bei denen nur ein oder zwei Personen fest angestellt sind und die redaktionelle Arbeit überwiegend von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgeübt wird. Dabei kann es sich entweder überwiegend um professionelle Journalistinnen und Journalisten handeln, die hauptberuflich für andere Printmedien tätig sind, oder um Wohnungs- und Arbeitslose, die einen Großteil der Straßenzeitung selbst gestalten. Zur Existenz der Straßenzeitung trägt bürgerschaftliches Engagement entscheidend mit bei, sei es durch ehrenamtliche Mitarbeit bei Redaktion, Anzeigen- und Spendenakquisition und Organisation des Vertriebs, sei es durch Fördermitgliedschaften und die Mitwirkung bei Unterstützungsaktionen.

penküchen und anderen Formen der „neuen Armenhilfe“ stieß bei einem Teil der professionell in diesem Bereich Beschäftigten auf eine gewisse Skepsis. Befürchtungen wurden laut, dass durch den Aufbau eines neuen „*Almosensystems*“ auch kontraproduktive Wirkungen entfaltet werden könnten (Roscher 1997) und dass sie der Jahrzehnte dauernden Bemühung der professionellen Sozialarbeit zuwider laufen würden, für die Zielgruppe rechtsstaatliche Prinzipien zu verwirklichen. Durch den Auf- und Ausbau der „neuen Ehrenamtlichkeit“ sahen einige professionelle Träger der Wohnungslosenhilfe ihre bisherige Arbeit (Rechtsverwirklichung, Normalisierung, Hinwirken auf sozialpolitische Veränderungen) infrage gestellt. Vielerorts kooperieren Träger der Wohnungslosenhilfe aber auch beispielsweise mit Tafeln, Kleiderkammern und Suppenküchen oder halten selbst solche Angebote (zum Teil unter Einbeziehung von Ehrenamtlichen) vor. In anderen Sektoren gehören sie sogar zu den (Mit-)Begründern oder Initiatoren entsprechender Angebote (z.B. bei Benefizveranstaltungen oder Straßenzeitungen). Und an verschiedenen Orten sind aus dem bürgerschaftlichen Engagement neue Träger entstanden, die nebenbei ein „eigenes“ professionelles Hilfeangebot für Wohnungslose vorhalten.

Zu den auch in der Fachliteratur hervorgehobenen Potenzialen des bürgerschaftlichen Engagements gehören (neben der unbürokratischen Hilfe in besonderen Notlagen) die Hinterfragung problematischer Aspekte des etablierten Hilfesystems, die Beförderung innovativer Ansätze einschließlich der Selbsthilfe, die Auseinandersetzung der Ehrenamtlichen mit den Lebensbedingungen und Notlagen von Wohnungslosen und Armen und – wie bereits erwähnt – die verstärkte Thematisierung von Armut und Ausgrenzung in der Öffentlichkeit und im jeweiligen Umfeld der Ehrenamtlichen.⁸⁶

In fast allen unseren Untersuchungsstädten (außer in Pinneberg) gibt es mindestens eine, in Stuttgart und Bremen sogar mehrere Tafeln. Straßenzeitungen mit direktem lokalen Bezug sind in Stuttgart (*Trott-war*), in Duisburg (*fifty-fifty* – erscheint in Düsseldorf) und in Schwerin (*die Straße*) zu finden. In Bremen und Potsdam werden überregionale Straßenzeitungen (wie der in Berlin erscheinende *Straßenfeger*) vertrieben.⁸⁷

In den meisten Städten sind Ehrenamtliche auch in den Betrieb von Tagesstätten und vergleichbaren Einrichtungen eingebunden und überall finden sich Initiativen von Kirchengemeinden, die mehr oder weniger regelmäßig Speisen und Getränke an Wohnungslose und andere Bedürftige ausgeben („*Sonntagstreff*“, „*Obdachlosenfrühstück*“ etc.). In Stuttgart erfreut sich seit 1995 eine von vielen Ehrenamtlichen und einem hohen Spendenaufkommen getragene Initiative, die *Vesperkirche*, hoher öffentlicher Aufmerksamkeit, bei der in einem Kirchengebäude in der Innenstadt jedes Jahr für eine begrenzte Zeit im Winter kostenloses Essen und Getränke, medizinische Hilfen und weitere Überlebenshilfen an Bedürftige ausgegeben werden.

In Bremen existiert seit 1993 eine ausschließlich von ehrenamtlichen Kräften getragene und auf regelmäßigen Spenden basierende Tagesstätte für Wohnungslose, die *Tasse*. Der *Bremer Treff* ist eine Initiative mehrerer Bremer Kirchengemeinden, bei

⁸⁶ Zu Potenzialen und Grenzen des bürgerschaftlichen Engagements in der Wohnungslosenhilfe vgl. auch Glück 2003.

⁸⁷ In Bremen ist vom Sozialzentrum der Inneren Mission ein Konzept für eine eigene Bremer Straßenzeitung erarbeitet worden, dessen Umsetzung aber dann an fehlenden Mitteln für eine Anschubfinanzierung scheiterte. Im Untersuchungszeitraum wurde in Bezug auf mehrere Straßenzeitungen von einem Rückgang der Auflagenzahlen und von ökonomischen Problemen berichtet, die u.a. mit dem Wegbrechen von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im Zusammenhang standen.

der eine größere Zahl von Ehrenamtlichen unter der Regie von zwei hauptamtlichen Kräften regelmäßig preiswertes Essen und Getränke an Bedürftige ausgeben.

In Pinneberg gibt es seit 1998 ein „Sozialcafé“ (*Café Pino*), das – ähnlich wie das Frankfurter Lobby-Restaurant – Essen für alle Bevölkerungsschichten anbietet, dabei aber von sozial Benachteiligten deutlich geringere Preise verlangt als von den übrigen Gästen.

In Duisburg wurde in Trägerschaft des Diakoniewerkes Ende 2001 ein weitgehend spendenfinanziertes Frauencafé (*Café Tacheles*) eröffnet, das sich als Freizeit-, Arbeits- und Informationsangebot für alle Frauen in dem entsprechenden Stadtteil versteht und das wesentlich durch die ehrenamtliche Mitarbeit von Frauen getragen wird. Ehrenamtliche Mitarbeit spielt auch bei einigen anderen, bereits weiter oben erwähnten frauenspezifischen Angeboten (*Frauen im Zentrum* in Schwerin, Tagestreff *Femmetastisch* in Stuttgart) eine zentrale Rolle.

Mit den genannten Beispielen aus unseren Untersuchungsstädten kann und soll kein Anspruch auf Vollständigkeit verbunden sein. Bedeutsamer als eine lückenlose Aufzählung der verschiedenen ehrenamtlichen Initiativen und Projekte sind ohnehin gemeinsame strukturelle Merkmale, die die meisten dieser Projekte prägen und auf die wir im Folgenden näher eingehen.

Auffällig ist zum einen, dass die Zielgruppe der ehrenamtlichen Initiativen zwar immer auch Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen einbezieht, sich aber fast nie auf Wohnungsnotfälle beschränkt. In der Regel kommen die spendenfinanzierten und von ehrenamtlicher Mitarbeit getragenen Angebote jedoch einem breiteren Kreis von ausgegrenzten und einkommensarmen Personen zugute und bei manchen Angeboten – beispielsweise bei den Tafeln – sind Nutzerinnen und Nutzer mit Wohnungsnotfallproblematik sogar eher in der Minderheit. Einige Angebote (wie das *Pinneberger Sozialcafé* und diverse frauenspezifische Angebote) richten sich aber darüber hinaus auch ausdrücklich an sozial integriertere Personengruppen, um einer potentiell ausgrenzenden Funktion entgegenzuwirken und um eine solidarisierende Wirkung (zwischen armen und besser situierten Restaurantgästen, zwischen Frauen aus unterschiedlichen Schichten) auszulösen.

Zum anderen sind auch in unseren Untersuchungsstädten viele (aber keineswegs alle) ehrenamtliche Initiativen im direkten Zusammenhang und teilweise auch in Trägerschaft von etablierten Trägern der Wohnungslosenhilfe entstanden. Manche Träger haben zwischenzeitlich auch schon hauptamtliche Kräfte ganz oder teilweise freigestellt, um einerseits Spenden zu akquirieren und andererseits ehrenamtliche Kräfte zu koordinieren und anzuleiten. Der Einsatz ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die akquirierten Geldspenden ermöglichen dann häufig die Durchführung von Aktivitäten, für die keine öffentlichen Mittel bereitgestellt wurden. Vor allem im Hinblick auf die frauenspezifischen Tagesstätten und Cafés wurde bei unseren Befragungen hervorgehoben, dass diese in hohem Maße auf die unentgeltliche Unterstützung durch ehrenamtliche Mitarbeiterinnen angewiesen sind. Aber auch bei diversen Straßenzeitungsprojekten und bei vielen weiteren Initiativen spielen die etablierten Träger selbst oder die dort Beschäftigten eine bedeutsame Rolle. So werden die kommunalen und freiverbandlichen Hilfen für Wohnungslose in Duisburg ergänzt durch die Aktivitäten eines Vereins „*Gemeinsam gegen Kälte*“, der ganz wesentlich durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Fachstelle und des Diakoniewerkes initiiert wurde und getragen wird, eine Anschubfinanzierung von der gleichnamigen bundesweiten Spendenaktion des Düsseldorfer Cellisten Thomas

Beckmann erhielt und mit einem Wohnmobil („Bus“) vor allem aufsuchende Hilfen für sonst nur schwer zu erreichende Obdachlose auf der Straße anbietet.

In Bremen hat das Sozialzentrum für Innere Mission vor einiger Zeit ein Projekt zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements gestartet, bei dem nach intensiver Öffentlichkeitsarbeit und Anleitung durch hauptamtliches Personal mittlerweile etwa 25 Ehrenamtliche in den verschiedenen Angeboten des Sozialzentrums (Tagesstätte, aufsuchende Brennpunktarbeit, Übergangswohnheim) mitarbeiten und zusätzliche Aktivitäten (Internetcafé, Freizeitprojekte) entwickelt haben. In Pinneberg hat die Leitung der Beratungsstelle für Wohnungslose neben dem bereits erwähnten *Café Pino* auch eine „Wohnungssuchbörse“ für Wohnungslose auf der Basis ehrenamtlicher Mitarbeit initiiert.⁸⁸ In Schwerin (und einigen weiteren Städten in Ostdeutschland) wird vom Caritasverband mit dem Konzept des *CARIsatt-Ladens* ein Mix aus gespendeten und zugekauften Lebensmitteln und Waren des täglichen Bedarfs zu günstigen Preisen an Personen verkauft, die nachweislich über geringes Einkommen verfügen oder auf Sozialhilfe angewiesen sind. Auch dabei spielen ehrenamtliche Mitarbeit und die Einwerbung von Spenden eine elementare Rolle.

Ausschließlich mit ehrenamtlichen Kräften arbeiten nur wenige der genannten Initiativen (als Beispiele, wo dies dennoch geschieht, können die Bremer *Tasse* und einige Tafeln genannt werden). Häufiger übernehmen eine oder mehrere hauptamtliche Kräfte organisatorische und anleitende Funktionen. Oftmals wurden in der Vergangenheit auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe etc.) zur befristeten Finanzierung von Personalstellen genutzt. Dies bedeutet aber auch, dass viele der genannten Initiativen von den jüngst vollzogenen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik der Kommunen und der Bundesanstalt für Arbeit (stärkere Ausrichtung von Maßnahmen am ersten Arbeitsmarkt, Reduzierung von kommunalen Arbeitshilfemaßnahmen wegen der erwarteten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Herunterfahren der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeit statt Sozialhilfe) unmittelbar betroffen sind. Für nicht wenige Projekte war zum Untersuchungszeitpunkt mit dem drohenden Wegfall der Beschäftigungsmaßnahmen auch der Fortbestand des Gesamtprojekts und des darin geleisteten bürgerschaftlichen Engagements infrage gestellt.

Hinzu kommt, dass auch für die auf bürgerschaftlichem Engagement basierende Wohnungslosenhilfe gilt, dass nur verteilt werden kann, was zur Verfügung gestellt wird. Das bedeutet für alle dokumentierten Wirkungsfelder eine hohe Abhängigkeit vom Engagement und dem Wohlwollen der (Geld-, Sach- und Zeit-)Spenderinnen und Spender. Auf ihre Zuwendung gibt es keinen Rechtsanspruch, und dies wird insbesondere in Konfliktfällen und im Falle einer Überforderung von Projekten durch übergroße Nachfrage oder „forderndes Auftreten“ der Nutzerinnen und Nutzer auch immer wieder deutlich gemacht.

Die überwiegende Mehrheit der von bürgerschaftlichem Engagement getragenen Initiativen ist auf die Abdeckung materieller und kommunikativer Grundbedürfnisse ausgerichtet. Tagesaufenthalte und die kostenlose oder kostengünstige Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und Kleidung spielen eine herausragende Rolle beim bürgerschaftlichen Engagement. Durch die Einbindung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik konnten auch im beschränkten Maße Beschäftigungsangebote für (ehemals)

⁸⁸ Regelmäßig unterstützen Ehrenamtliche die Wohnungslosen bei der Suche und Anmietung von Wohnungen, vgl. dazu auch Kapitel 11.

wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen und Männer geschaffen werden. Die Förderung der Selbsthilfe ist weitgehend auf die Straßenzeitungsinitiativen beschränkt. Nur relativ wenige Projekte sind auch unmittelbar auf die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse ausgerichtet, wie beispielsweise die weiter unten noch genauer beschriebene *Wohnungssuchbörse* in Pinneberg.

Bei der Beurteilung der einzelnen Initiativen durch die von uns befragten Expertinnen und Experten findet sich auch die bereits eingangs skizzierte Bandbreite der Einschätzungen wieder. Positiv wird hervorgehoben, dass ehrenamtliches Engagement oftmals die öffentliche Aufmerksamkeit für soziale Notlagen im Allgemeinen und die Wohnungsnotfallproblematik im Besonderen verbreitert und so einem anhaltenden Trend zur Ausgrenzung und Entsolidarisierung entgegenwirkt. Kritisiert wird vor allem die Reduzierung der öffentlich wahrgenommenen Bedarfe von Wohnungslosen auf ihre elementaren Grundbedürfnisse (insbesondere auf den Schutz vor Kälte und Hunger) zulasten weitergehender Integrationsbedarfe (Wohnungen, Arbeit, qualifizierte Beratung) und notwendiger struktureller Veränderungen zur Überwindung prekärer Lebensverhältnisse. Gelegentlich wird sogar eine tendenzielle Überversorgung mit kostenlosen Nahrungsmitteln kritisiert sowie die ausgrenzende Wirkung einzelner ehrenamtlicher Initiativen. Schließlich wird auf die Gefahr der Standardabsenkung und der Verweigerung sozialstaatlich garantierter Leistungen mit dem Verweis auf die von ehrenamtlichen Initiativen ermöglichte kostenlose Versorgung beispielsweise mit Nahrung und Kleidung verwiesen.⁸⁹ Einige der vom Personal der Wohnungslosenhilfe initiierten Projekte sind auch als direkte Alternative zu den eher kritisch betrachteten Projekten des bürgerschaftlichen Engagements entstanden.

Während viele der von uns befragten „Profis“ den Nutzen von ehrenamtlicher Mitarbeit bei der Aufrechterhaltung und Ergänzung bestehender Angebote der Wohnungsnotfallhilfe hervorheben, wird von einigen auch auf den nicht unbeträchtlichen Aufwand zur Koordinierung und Anleitung von ehrenamtlichen Kräften hingewiesen. Die Angebote wie beispielsweise in Duisburg (*Gemeinsam gegen Kälte, Café Tacheles*) oder in Pinneberg (*Café Pino, Wohnungssuchbörse*) wären ohne das Engagement der „Profis“ weder zustande gekommen noch mittelfristig tragfähig gewesen. Wenn aber auch die „Profis“ dieses Engagement nur in ihrer Freizeit ausüben – wie in einigen der untersuchten Fälle – dann sind diesen Formen des bürgerschaftlichen Engagements enge Grenzen gesetzt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass bürgerschaftliches Engagement in der Wohnungslosenhilfe in allen unseren Untersuchungsstädten existiert, wenn auch in unterschiedlichen Formen und Intensitäten. Häufig ist damit auch der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer der entsprechenden Angebote deutlich über die Kernklientel der

⁸⁹ Roscher (1997) weist auf eine Gerichtsentscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart hin, die bei einer einstweiligen Anordnung den Anordnungsanspruch bei einem Antrag auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt mit dem direkten Hinweis auf die Angebote der *Vesperkirche* verneint hatte.

Vergleichbares lässt sich auch bezüglich der kostenlosen Ausgabe von Kleidung durch die von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zumeist karitativer Träger von Kleiderkammern finden. Nach dem BSHG steht grundsätzlich jedem bzw. jeder Hilfeberechtigten im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt eine Bekleidungsbeihilfe als Barzahlung zu. Durch die Existenz der Kleiderkammern sind einige Sozialämter dazu übergegangen, die Bekleidungsbeihilfe als Barzahlung mit dem Verweis auf die Angebote der Träger zu verweigern. Die Rechtsprechung dazu ist uneindeutig. Während ein entsprechender Fall in Trier vom Verwaltungsgericht als rechtmäßig beurteilt wurde (VG Trier, AZ.6 K 1461/00) entschied das Verwaltungsgericht Göttingen genau umgekehrt (VG Göttingen, AZ.2A 2402/96; zur aktuellen Rechtsprechung vgl. auch Hofmann 2003, S. 336).

Wohnungsnotfallhilfe ausgeweitet worden. Andererseits ist auch darauf zu verweisen, dass im Gesamtspektrum unterschiedlicher Wirkungsbereiche des bürgerschaftlichen Engagements der Bereich der Wohnungslosenhilfe gegenüber anderen sozialpolitischen Wirkungsfeldern (etwa der Kinder-, Jugend- und Altenhilfe) und weiteren ehrenamtlichen Betätigungsgebieten (beispielsweise in den Bereichen Sport und Kultur) nur einen marginalen Stellenwert hat.

8. Die Reform des § 15a BSHG und die Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht

Einen der zentralen Bausteine bei der Prävention von Wohnungslosigkeit stellt der § 15a BSHG dar. Im Zuge der Reform des BSHG im Sommer 1996 wurde diese gesetzliche Bestimmung deutlich verändert. Insbesondere wurde die ursprüngliche „Kann-Leistung“ der Mietschuldenübernahme bei drohenden Wohnungsverlusten wegen Zahlungsverzugs in eine „Soll-Leistung“ überführt⁹⁰ und die Informationsweiterleitung der Amtsgerichte an die örtlichen Sozialhilfeträger verbindlich festgelegt.⁹¹ Die Grundlagen der Prävention von Wohnungsverlusten aufgrund von Mietschulden wurden im Sommer 2001 weiterhin dadurch verändert, dass die „Schonfrist“ oder „Heilungsfrist“ (zur Zurückweisung einer Kündigung nach § 543 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 569 Abs. 3, Abs. 2 BGB) zum Ausgleich entstandener Mietschulden von bisher einem auf nunmehr zwei Monate nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage erhöht wurde.⁹²

In mehreren Fallstudienstädten wurde die Einführung der Soll-Vorschrift in § 15a BSHG als rechtliche Normierung einer ohnehin schon vor Ort geübten Praxis gewertet. Deutliche lokale Unterschiede in Bezug auf einen eher offensiven oder eher restriktiven Gebrauch des Instrumentes Mietschuldenübernahme lassen sich jedoch auch nach der Reform feststellen.

So zeigen die Daten der Stadt Schwerin über die Entwicklung der Ausgaben für Hilfen nach § 15a BSHG einen Höhepunkt der Aufwendungen im Jahr 1995, als mehr als eine halbe Million Euro für diese Hilfeform eingesetzt wurden. In den Folgejahren war ein starker Rückgang zu verzeichnen und in den Jahren 2000 und 2001 lagen die jährlichen Aufwendungen nur noch bei je rund 176.000 Euro. Nach Angaben aus der Sozialverwaltung ist dies nur zu einem Teil auf einen Rückgang der Fälle zurückzuführen.⁹³ Zum anderen sei bei bedrohten Wohnverhältnissen auch der Interventionszeitpunkt auf die Einreichung der Räumungsklage verschoben worden, die Gewährung von Mietschuldenübernahmen werde deutlich restriktiver gehandhabt und „*ab einer gewissen Höhe*“ werde den räumungsbeklagten Haushalten (insbesondere Familien) statt einer Mietschuldenübernahme der Umzug in eine andere Wohnung vorgeschlagen, um drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden.

In Bremen ist in jüngerer Zeit ebenfalls ein deutlicher Rückgang von Mietrückstandsübernahmen zu verzeichnen: Zwischen 1999 und 2002 ist die Zahl der Fälle, in denen Mietrückstände übernommen wurden, von 2.260 auf 1.630 gesunken; das entspricht einem Rückgang um rd. 28 %. Die jährlichen Ausgaben für die Übernahme von Mietrückständen schwanken, liegen im genannten Zeitraum aber jeweils unter

⁹⁰ Die Soll-Vorschrift gilt, wenn die Hilfe „*gerechtfertigt und notwendig ist und ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht*“ (§ 15a BSHG, Abs. 1, Satz 2).

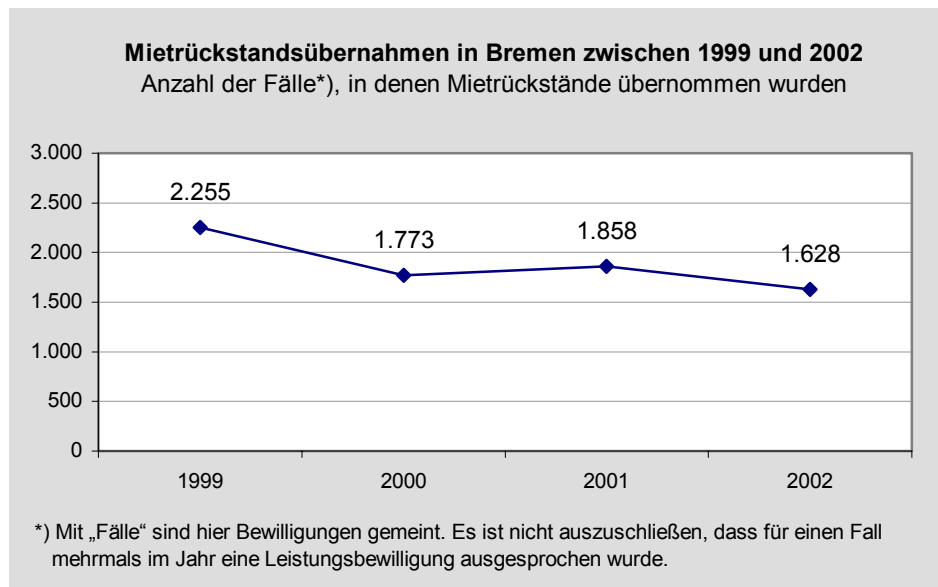
⁹¹ Eine kritische Würdigung der Reform des § 15a BSHG findet sich in Brühl 1997. Zu den Auswirkungen der Reform vgl. auch Gerull 2001. Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung sind die Auswirkungen der Reform kürzlich eingehend untersucht worden. Bislang wurden die Ergebnisse dieser Untersuchung jedoch noch nicht veröffentlicht.

⁹² In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird ausdrücklich auf eine entsprechende Empfehlung im Gutachten „Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland“ für die „Notlagenkommission“ der Bundesregierung (Busch-Geertsema/Ruhstrat 1995b) verwiesen und auf die Problematik, dass den Sozialbehörden die knappe Frist von einem Monat oftmals nicht ausreichte, um ein bedrohtes Mietverhältnis durch die Mietschuldenübernahme zu erhalten.

⁹³ Eine Statistik über die Entwicklung der Fallzahlen liegt für Schwerin nicht vor.

1 Million Euro. Aufseiten der freien Träger wird der Umgang mit dem Instrument der Mietschuldenübernahme als sehr restriktiv bewertet. Daran hat nach den vorliegenden Daten auch die verstärkte präventive Ausrichtung des Sachgebietes Wohnungshilfe beim Amt für Soziale Dienste noch nichts Wesentliches geändert, zumal die Entscheidungsgewalt über die Bewilligung von Hilfen nach § 15a BSHG in Bremen bei der Sachbearbeitung für die Wirtschaftlichen Hilfen in den Sozialzentren verblieben ist.

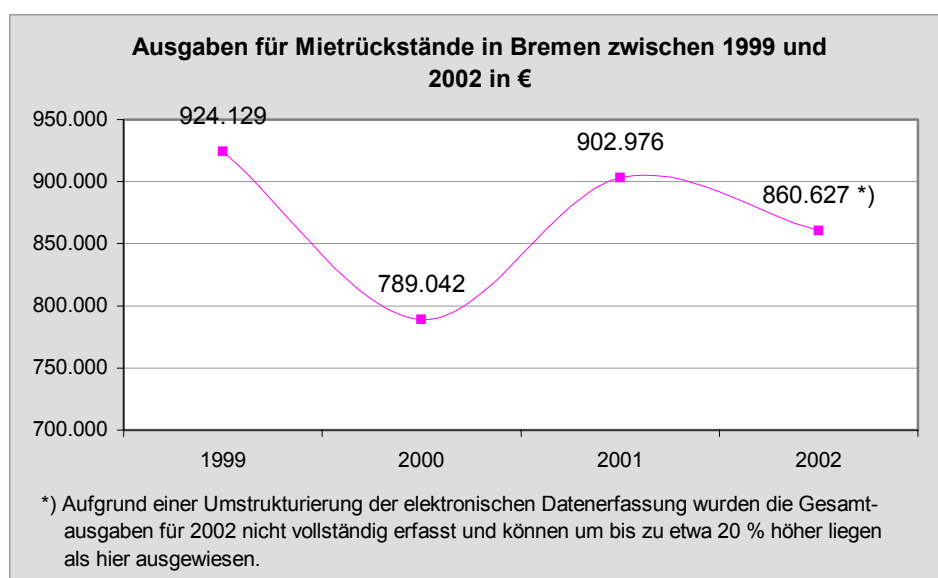
Schaubild 27



Quelle: Bremische Bürgerschaft 2003

Schaubild 28

Ausgaben für Mietrückstände in Bremen zwischen 1999 und 2002 in €



Quelle: Bremische Bürgerschaft 2003

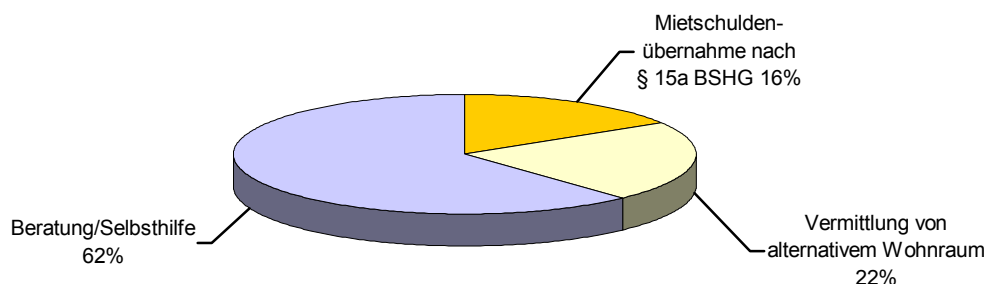
Im Sachgebiet Wohnungshilfe des Bremer Amts für Soziale Dienste wird jedoch auf den deutlichen Rückgang von Einweisungen nach Obdachlosenpolizeirecht (OPR) hingewiesen, die von 354 im Jahr 1999 auf nur noch 69 im Jahr 2001 zurückgefahren wurden. Im Jahr 2002 wurden 76 OPR-Einweisungen vorgenommen (vgl. Bremische Bürgerschaft 2003, S. 9).

Eine extrem geringe Zahl von Mietschuldenübernahmen und relativ geringe dafür aufgewendete Mittel verzeichnet die Fachstelle in Duisburg. Im Jahr 2001, in dem – wie weiter oben bereits dargestellt – 2.639 Haushalte von Wohnungslosigkeit bedroht waren, wurden nur in 430 Fällen Mietschulden übernommen und die Ausgaben dafür beliefen sich auf rd. 440.000 Euro. Von der Fachstelle wird dies als eine positive Folge der sehr frühzeitigen Informationen durch die Wohnungswirtschaft und der dadurch ermöglichten frühen Intervention der Fachstelle gewertet. In fast zwei Drittel der Fälle erfährt die Fachstelle von bedrohten Wohnverhältnissen bereits vor Erhebung der Räumungsklage.

In diesem Stadium gelingt es noch deutlich häufiger, drohende Wohnungsverluste allein durch Beratung oder den Verweis auf Selbsthilfemöglichkeiten (beispielsweise Ratenzahlung) abzuwenden. Auch in Duisburg wird in einem erheblichen Teil der Fälle (22 % aller Neufälle in 2001) drohender Wohnungsverlust durch die Vermittlung einer anderen Wohnung („aufsuchende Wohnungsvermittlung“) verhindert. Nur in 16 % aller bedrohten Wohnverhältnisse, die der Fachstelle 2001 neu bekannt wurden, wurden zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit die Mietschulden übernommen.

Schaubild 29

Reaktion der Duisburger Fachstelle bei bedrohten Wohnverhältnissen 2001

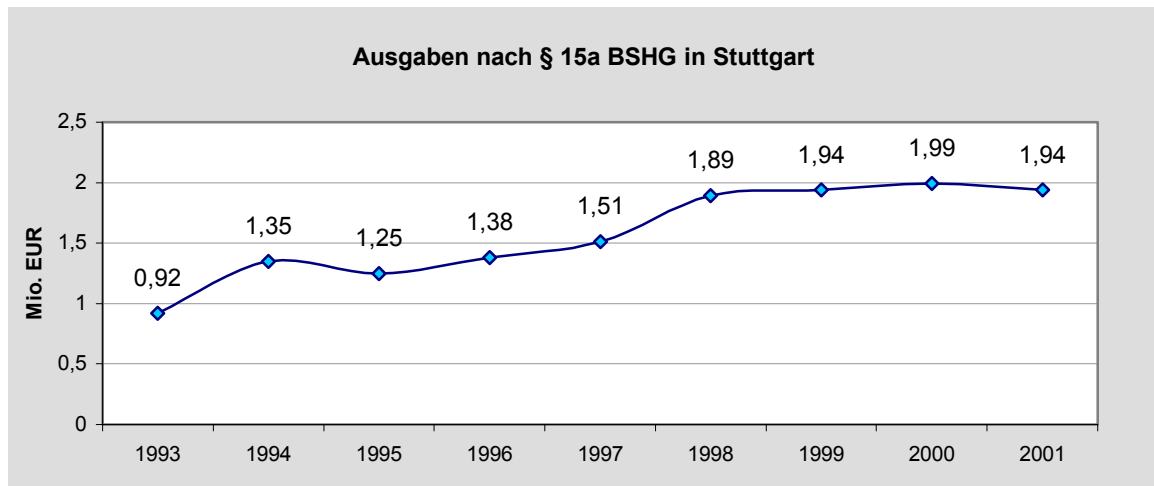


Quelle: Stadt Duisburg 2001, S. 15

Ein eher offensiver Gebrauch des Instruments der Mietschuldenübernahme ist in der Stadt Stuttgart zu registrieren. Dort sind die Ausgaben für Leistungen nach § 15a BSHG in dem dokumentierten Zeitraum von 1993 bis zum Jahr 2000 deutlich gestiegen (Ausgaben im Jahr 2000: 1,99 Millionen Euro) und im Jahr 2001 erstmals wieder geringfügig (auf 1,94 Millionen Euro) gefallen. Das jährliche Ausgabenniveau beträgt damit im Vergleich zu Bremen mehr als das Doppelte bei einer ähnlichen Einwohnerzahl und einer vergleichbaren Zahl von gemeldeten Räumungsklagen (im Jahr 2001 wurden in Stuttgart 940 und in Bremen 975 gemeldete Räumungsklagen registriert). Im Vergleich zu Duisburg liegen die Stuttgarter Ausgaben für Maßnahmen nach § 15a BSH sogar bei deutlich mehr als dem Vierfachen. Zu bedenken ist dabei, dass

eine Vermittlung von alternativem Wohnraum in Stuttgart aufgrund der angespannten Wohnungsmarktsituation nur ausgesprochen selten als Option zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit infrage kommt und dass das Mietpreisniveau insgesamt höher liegt.

Schaubild 30



Quelle: Stadt Stuttgart 2002

Auch in Pinneberg hat die Reform des § 15a BSHG die Praxis der Prävention nur unerheblich verändert. Beschrieben wird vom freien Träger, der die Beratungsaufgaben im Rahmen der Prävention von der Stadt übertragen bekommen hat, dass durch die „Soll-Vorgabe“ nun die früher in Einzelfällen zähen Verhandlungen über die Gewährung der Hilfe entfallen sind. Positiv vermerkt wird auch die reibungslose Weitergabe der Informationen vom Amtsgericht zum Sozialamt und von dort zum freien Träger. Und auch die Verlängerung der Heilungsfrist wird prinzipiell begrüßt, wenn sie auch nur geringe Bedeutung für die Praxis in Pinneberg hat.

Dies liegt daran, dass sich die Präventionsarbeit des freien Trägers in den letzten Jahren dahingehend verändert hat, dass konzeptionell vorgesehene aufsuchende Hilfen bei Bekanntwerden eines drohenden Wohnungsverlustes in der Regel nicht mehr stattfinden.⁹⁴ Finden die bedrohten Haushalte von sich aus den Weg zur Beratungsstelle des freien Trägers, dann wird ihnen direkt und unmittelbar geholfen, und immer dort, wo dabei Hilfen nach § 15a BSHG erforderlich sind, werden sie auch gewährt. Bei allen anderen bedrohten Haushalten wird die Entwicklung bis kurz vor Zwangsräumung abgewartet. Alle Haushalte, die sich bis dahin nicht selbst versorgen konnten, erhalten dann entsprechende präventive Hilfen, wenngleich dies überwiegend Hilfen in Form der Vermittlung alternativen Wohnraums und eher selten Hilfen nach § 15a BSHG sind. Damit erklären sich auch die weiter oben dargestellten Zahlen, die deutlich machen, dass ziemlich genau die Hälfte aller präventiven Maßnahmen in der Wohnraumsicherung (48,5 %) bzw. in der Wohnraumbeschaffung (51,5 %) besteht (Kapitel 2). Für Pinneberg wichtiger als die Heilungsfrist ist also der relativ entspannte Wohnungsmarkt, der es erlaubt, auch von Zwangsräumung unmittelbar bedrohte Haushalte mit alternativem Wohnraum zu versorgen. Mehr als frag-

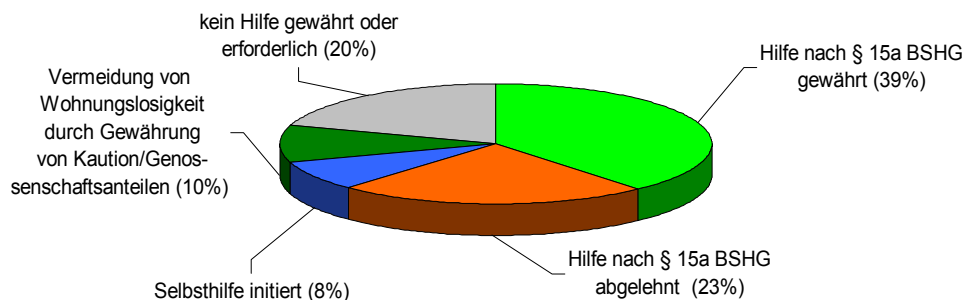
⁹⁴ Dies wird mit der zunehmenden Belastung der Beratungsstelle durch steigende Fallzahlen, schwieriger werdende Klientel bei gleichzeitiger Kürzung von Finanzmitteln erklärt.

lich erscheint, ob sich dies bei verändernden Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt als tragfähiges Vorgehen erweist.

Auch in Potsdam fand 2001 nur bei 39 % der der Stadt bekannt gewordenen (310) Räumungsklagen eine Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG statt, in 23 % wurde diese beantragte Hilfe nicht gewährt. Weitere 20 % erhielten ebenfalls keine Unterstützung oder benötigten diese nach einer Beratung nicht weiter. Bei 10 % wurde drohende Wohnungslosigkeit durch die Gewährung von Kautionen/Genossenschaftsanteilen vermieden, mit denen eine neue Wohnung zugänglich gemacht wurde, und bei 8 % konnte über eine entsprechende Beratung des kommunalen Sachgebietes Wohnraumsicherung das Selbsthilfepotenzial soweit aktiviert werden, dass drohender Wohnungsverlust aus eigener Kraft (beispielsweise durch Ratenzahlungen) abgewendet werden konnte.

Schaubild 31

Reaktion der Stadt Potsdam auf Räumungsklagen 2001



Quelle: Stadt Potsdam 2001, S. 41

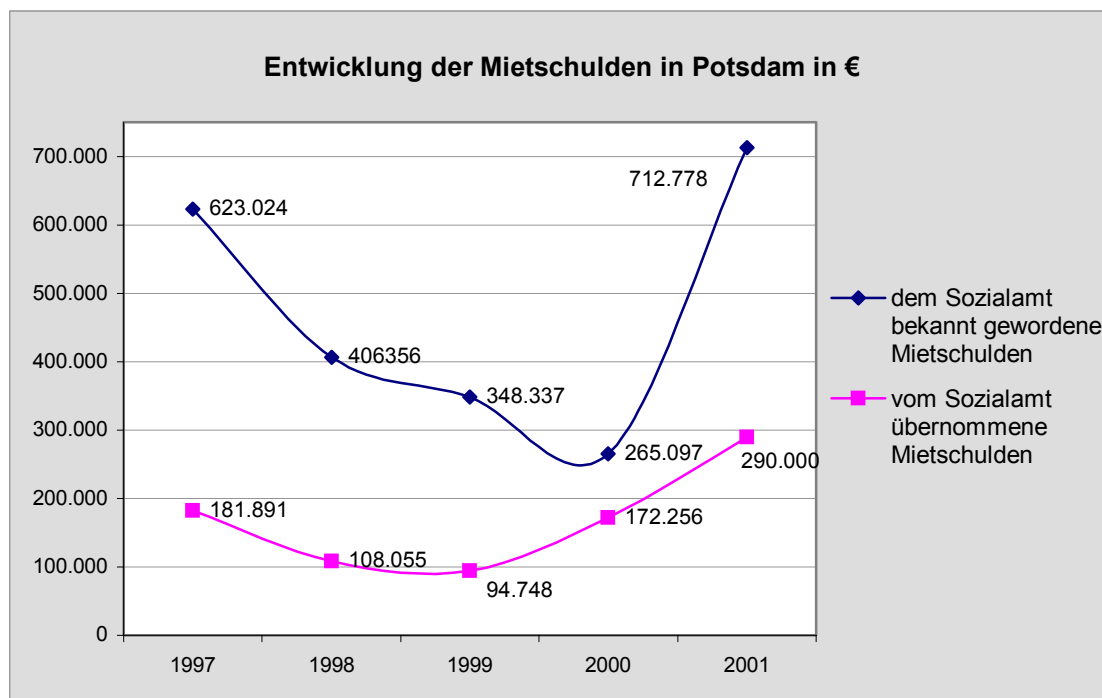
Die Entwicklung der Mietschuldenübernahmen in Potsdam halbiert sich im Zeitraum zwischen 1997 und 1999 nahezu (von 181.891 € auf 94.748 €), um dann auf einen Wert in 2001 anzusteigen (290.000 €), der um rd. 60 % über dem Ausgangswert von 1997 liegt. Betrug die dem Sozialamt 1997 bekannte Mietschuldensumme noch rd. 623.000 €, so lag sie 2000 nur noch bei rd. 265.000 €. Im darauf folgenden Jahr hat sich der Betrag mit rd. 713.000 € fast verdreifacht.

Für Potsdam lässt sich auch die Zahl der durchschnittlichen Höhe der Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG je Fall nachzeichnen. Betrug der Wert 1997 noch 1.745 €, so nahm dieser bis 2001 kontinuierlich auf 1.097 € ab. 2001 lag die durchschnittliche Mietschuldenübernahme in Potsdam dann wieder bei 1.277 €.

Anzumerken ist allerdings, dass auch in Potsdam zunächst eine eher defensive Strategie bei der Prävention gewählt wird. Alle räumungsbeklagten Haushalte werden nach Bekanntwerden einer Räumungsklage vom zuständigen Sachgebiet Wohnraumsicherung der Stadt über mögliche Hilfen informiert. Mit Ausnahme von Sozialhilfehaushalten (bei denen eine unmittelbare Reaktion erfolgt) wird dann erst einmal abgewartet, ob und inwieweit die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte sich selbst helfen. Da in Potsdam zwischen fristloser Kündigung und angesetzter Zwangsräumung sechs bis neun Monate vergehen, ist dies auch der Zeitraum, in dem auf die Entwicklung von Selbsthilfepotenzialen gesetzt wird. Erst wenn der

Wohnraumerhalt aus eigener Kraft nicht gelingt, wird präventiv agiert. Die bei solchen Zeiträumen zunächst überraschend geringe Höhe der durchschnittlichen Mietschuldenübernahme hat einerseits etwas mit den durchschnittlichen Miethöhen in der Stadt zu tun, andererseits drückt sich darin aus, dass bei diesen länger laufenden Fällen in der Regel nie die volle Höhe der Mietschulden übernommen wird und dies vonseiten der Vermieterinnen bzw. der Vermieter häufig akzeptiert wird. Ist Letzteres nicht der Fall, dann wird zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit eine alternative Wohnung vermittelt. Auch für Potsdam zeigt sich also, dass die Verlängerung der Heilungsfrist keine große Bedeutung hat.

Schaubild 32



Quelle: Stadt Potsdam 2001, S. 41; eigene Berechnungen

Gleichwohl wird die Verlängerung der Schonfrist im BGB für fristlose Kündigungen wegen Zahlungsverzugs von den meisten Befragten prinzipiell positiv beurteilt, weil damit der Zeitdruck verringert wird, der immer dann auf der Präventionsarbeit lastet, wenn aufgrund der Bedingungen des örtlichen Wohnungsmarktes eine alternative Vermittlung von Wohnraum nicht möglich ist.⁹⁵ Mindestens in diesen Fällen wird durch die Verlängerung der Schonfrist ein adäquater Zeitraum für die Kontaktaufnahme zu den betroffenen Haushalten, zur Klärung des Sachverhaltes sowie der erforderlichen Maßnahmen unter Einbezug der Vermieterseite geschaffen.

Die positiven Wirkungen der verlängerten Schonfrist werden jedoch verschiedentlich und mit zunehmender Tendenz dadurch untergraben, dass die Gerichte sehr viel

⁹⁵ Die Strategie der Vermittlung alternativen Wohnraums zur Abwendung von Wohnungslosigkeit ist zwar gesetzeskonform und vordergründig Kosten sparend für die Sozialhilfeträger, hat aber mindestens zwei nachteilige Folgewirkungen. Zum einen drängt sie die Wohnungsunternehmen geradezu dazu, Haushalte mit Mietschulden bei anderen Unternehmen aus ihrem Bestand fernzuhalten und den diesbezüglichen Informationsaustausch untereinander zu intensivieren. Zum anderen bleibt die Schuldenbelastung den betroffenen Haushalten auf Dauer erhalten und kann ihre weitergehende Integration langfristig erschweren.

knappere Fristen setzen, indem sie das schriftliche Vorverfahren wählen. Dabei kann bereits ein Versäumnisurteil gefällt werden, wenn innerhalb einer Frist von zwei Wochen von der beklagten Partei keine Verteidigungsbereitschaft angezeigt wird. Resultat ist, dass vielfach noch weit vor Ablauf der Schonfrist bereits ein Versäumnisurteil gefällt und damit ein vollstreckbarer Titel zur Räumung des betroffenen Haushaltes ausgestellt wird. Zwar gibt es zur Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens bei Gerichten und in der juristischen Literatur unterschiedliche Auffassungen, eine entsprechende Praxis von Amtsgerichten in Schleswig-Holstein wurde jedoch beispielsweise vom Landgericht Kiel im Januar 2002 (AZ: 13T 263/01) mit dem Hinweis bestätigt, dass eine Änderung der Zivilprozessordnung erforderlich gewesen wäre, um zu verhindern, dass es vor Ablauf der Schonfrist zum Versäumnisurteil und zur Räumungsvollstreckung kommt. Eine solche Änderung der Zivilprozessordnung sei aber nicht erfolgt, sodass sich aus der Neuregelung der Schonfrist im BGB auch keine „*prozesuale Sperrfrist*“ ergebe. Ähnlich argumentierte das Landgericht Stuttgart im Oktober 2002 (AZ: 5T 26/02).

Für die Wohnungsnotfallhilfe bedeutet dies, dass die Schonfrist des § 569 BGB bei Anwendung des schriftlichen Vorverfahrens nur in den Fällen ausgeschöpft werden kann, in denen die Beklagten rechtzeitig (also innerhalb von zwei Wochen) ihre Verteidigungsbereitschaft anzeigen und dann auch noch innerhalb einer Frist von weiteren zwei Wochen die Klage erwidern. Um die von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte dazu zu bewegen, verbleibt den Präventionsstellen nur eine extrem kurze Frist für eine erfolgreiche Kontaktaufnahme. Gleichzeitig ergeben sich relativ hohe Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Haushalte und die Gefahr, dass ein Wohnungserhalt schon an der Verletzung der knappen Fristen im schriftlichen Vorverfahren scheitert.

Wenn auch in vielen unserer Untersuchungsstädte, und insbesondere dort, wo ein entspannter Wohnungsmarkt die Versorgung von zwangsräumungsbedrohten Haushalten in anderen Wohnungen zulässt, das Instrument des § 15a BSHG und die damit verbundene Regelung im Mietrecht nur für einen Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte zur Anwendung kam, so soll hier aus gegebenem Anlass doch nochmals auf die besondere Bedeutung dieses Präventionsinstrumentes hingewiesen werden. Selbst bei relativ entspannten Wohnungsmärkten und nach intensiver Ausschöpfung anderer Möglichkeiten zur Verhinderung von Wohnungsverlust (Vermittlung von Alternativwohnraum, Nutzung von Selbsthilfepotenzialen) beläuft sich die Zahl der Fälle, in denen allein in unseren sechs Untersuchungsstädten im Verlaufe eines einzelnen Jahres Wohnungslosigkeit nur durch eine Mietschuldenübernahme verhindert werden konnte, auf mehrere Tausend Haushalte. Das Instrument des § 15a BSHG hat daher nach wie vor einen herausragenden Stellenwert bei der Verhinderung von Wohnungslosigkeit. Seine Anwendung erfordert nach wie vor einen guten Informationsfluss zu den zuständigen Präventionsstellen sowie rasche und konsequente Interventionen.

In diesem Kontext sind auch die anstehenden Neuregelungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu analysieren. In dem Ende Juli 2003 vorgelegten Gesetzesentwurf der Bundesregierung für das „*Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*“ wird im § 16 des neuen Sozialgesetzbuches II als Leistung zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch die Mietschuldenübernahme vorgesehen. Im Gegensatz zum BSHG handelt es sich im Entwurf des Sozialgesetzbuchs II jedoch um eine Kann-Leistung (keine Soll-Leistung wie im BSHG seit der Reform von 1996), die Mietschulden können nur als Darlehen übernommen werden (im BSHG auch als Beihilfe) und – so ausdrücklich der Textentwurf des Gesetzes, der in der

Begründung nochmals hervorgehoben wird – eine darlehensweise Mietschuldenübernahme kann im Rahmen des SGB II überhaupt nur dann erfolgen, *„wenn der drohende Verlust der Wohnung die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindern würde.“* Eine gesonderte Informationspflicht der nach SGB zuständigen Stellen durch die Amtsgerichte (analog zu § 15a BSHG) besteht nicht. Der Gesetzesentwurf lässt unklar, ob in anderen Fällen (es steht zu vermuten, dass die überwiegende Mehrheit der Räumungsbeklagten zu diesem Zeitpunkt keine Beschäftigung konkret in Aussicht stehen haben) die Soll-Vorschrift des § 15a BSHG dennoch weiter auch für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II gelten soll und dann wieder die örtlichen Sozialhilfeträger zur Vermeidung der drohenden Wohnungslosigkeit zuständig wären.⁹⁶ Auch bei einer Auslegung in diesem Sinne wären Zuständigkeitskonflikte und Zeitverzögerungen bei der Prävention von Wohnungsverlusten vorprogrammiert und es bestände ein deutlich erhöhtes Risiko des Scheiterns der Präventionsbemühungen. Bei einer Realisierung des Gesetzesentwurfes in der am 25.7.03 vorgelegten Form wäre daher tendenziell mit einer Zunahme von Wohnungsverlusten wegen Mietschulden zu rechnen.

⁹⁶ Der Gesetzesentwurf formuliert in § 5 SGB II, Absatz 2: *„Der Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts schließt einen Anspruch auf entsprechende Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz aus.“* In der Begründung des Gesetzes wird (als Erläuterung zu § 19 Arbeitslosengeld II) zudem ausgeführt, dass *„der erwerbsfähige Hilfebedürftige neben dem Arbeitslosengeld II grundsätzlich keine ergänzenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mehr nach dem Sozialhilferecht benötigt. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, wie im Fall von Bestattungskosten oder außergewöhnlichen, sehr selten auftretenden Sonderbedarfen wie Wohnungsbrand sind die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt nach der Sozialhilfe zu verweisen.“* Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung „zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ (Stand 5.9.2003) wird in § 21 des vorgeschlagenen Gesetzestextes für das neue SGB XII (das das BSHG ablösen soll) der Anspruch auch von Leistungsberechtigten nach SGB II – also erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – auf Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen nach § 35 SGB XII (überwiegend wortgleich mit dem bisherigen § 15a BSHG) aufrechterhalten. Nach dem Gesetzesentwurf sollen Mietschulden nach § 35 SGB XII bei drohender Wohnungslosigkeit jedoch für SGB II-Berechtigte nur übernommen werden, *„soweit sie nicht nach § 16 Abs. 2 Nr. 5 des Zweiten Buches zu übernehmen sind.“* Zuständigkeitskonflikte sind schon insofern vorprogrammiert, als die entsprechende Bestimmung in § 16 SGB II (Entwurf) lediglich als Kann-Regelung formuliert ist.

9. Umsetzung und Auswirkungen von Reformen in Bezug auf § 72 und § 93 BSHG

Am 1. August 2001 trat die neue Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG (im Folgenden kurz VO genannt) in Kraft und löste damit die alte Verordnung aus dem Jahre 1976 ab. Nach der Reform des § 72 BSHG im Jahr 1996⁹⁷ ist damit erneut ein bedeutsamer Schritt zur Weiterentwicklung der Hilfen für Personen erfolgt, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Zu den in der Fachdiskussion seit langer Zeit geforderten und wesentlichen Änderungen der neuen VO gehört die neu gestaltete Abgrenzung des von § 72 BSHG erfassten Personenkreises. Mit der Neudefinition hat sich der Verordnungsgeber von einer als diskriminierend empfundenen Benennung und Typisierung von Personengruppen verabschiedet, die in der Vergangenheit weit reichende Folgen für die Hilfepraxis und die Aufteilung von Zuständigkeiten für die Hilfe hatte (insbesondere im Hinblick auf die ambulante „*Sesshaftmachung*“ der „*Nichtsesshaften*“ und deren Abgrenzung von „*Personen ohne ausreichende Unterkunft*“)⁹⁸ und überdies zu eng war, um die Zielgruppe von Personen adäquat zu beschreiben, die auch schon vor der Verabschiedung der neuen VO Hilfen nach § 72 BSHG in Anspruch genommen haben.

In der neuen VO wird auf jede Typisierung der hilfeberechtigten Personen verzichtet und stattdessen beispielhaft Bezug genommen auf die besonderen Lebensverhältnisse, die einen individuellen Hilfebedarf nach § 72 BSHG auslösen. Genannt werden die „*fehlende oder nicht ausreichende Wohnung*“, eine „*ungesicherte Lebensgrundlage*“, die „*Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung*“ sowie – erstmals explizit in die VO aufgenommen – „*gewaltgeprägte Lebensumstände*“. Zu den wesentlichen Elementen der Neufassung gehört auch die Betonung des Vorrangs ambulanter Hilfen vor stationären Hilfen, die stärkere Betonung von Selbsthilfe und Mitwirkungsverpflichtung der Hilfeberechtigten sowie detaillierte Bestimmungen zur Erstellung eines Gesamtplans.⁹⁹

Die Neufassung der VO ist zwar in vielen Punkten auf Zustimmung gestoßen, hat aber auch Kritik aus unterschiedlichen Richtungen erfahren. So wurde die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe als zu „*schwammig*“ kritisiert und Vertreter der Kostenträger sahen die Gefahr einer Ausweitung des Personenkreises und damit verbundener größerer finanzieller Belastungen. Der Bundesrat machte daher seine Zustimmung zur VO auch von einer „*nachgehenden Kontrolle zur Wirkungsweise*“ abhängig, „*damit zur Gewährleistung von Kostenneutralität gegebenenfalls Korrekturen veranlasst werden können*“.¹⁰⁰

Das Motiv der Gewährleistung von Kostenneutralität hat aber auch bereits eine Reihe von Detailregelungen in der VO geprägt, auf deren mögliche restriktive Auswirkungen in der Praxis verschiedentlich hingewiesen wurde. So kritisiert Roscher,

⁹⁷ Zu einer Würdigung der Neuregelungen des § 72 BSHG unter dem Motto „*kleine Änderungen – große Wirkung*“ vgl. Roscher 1996.

⁹⁸ Auf die historische Dimension verweist auch Roscher 2001. Brühl (2001, S. 85) unterstreicht dagegen in seiner kritischen Stellungnahme zur neu gestalteten DVO, dass mit den Veränderungen bei der Definition des Personenkreises „*kein Paradigmenwechsel*“ stattfindet.

⁹⁹ Zu weiteren Details der neuen Verordnung vgl. auch Lippert 2002 und Evers 2002.

¹⁰⁰ Bundesrat Drucksache 734/00 (Beschluss), 12.01.01. Die vom Bundesrat geforderte Überprüfung der Wirkungsweise der neuen Verordnung wurde durch zwei miteinander verknüpfte Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH realisiert, die bis dato nicht veröffentlicht wurden.

dass in der VO ausdrücklich die „Nachhaltigkeit“ von Maßnahmen nach § 72 BSHG verlangt wird, und verknüpft damit die Befürchtung, dass dies auch zur Begründung von Hilfeverweigerung bei Personen führen könne, denen mangelnde Fähigkeit oder Motivation zur Veränderung unterstellt würden. *„Der Begriff Nachhaltigkeit bei den Maßnahmen kann speziell für den Bereich der Wohnungslosenhilfe wieder Einfallstor für die klassischen Subjektvorstellungen sein und damit zentrale Kategorie zur Hilfeverweigerung.“* (Roscher 2001, S. 49).

Auf vehemente Kritik stieß auch die in der VO geforderte *„Finalität zwischen besonderen Lebensverhältnissen und sozialen Schwierigkeiten“*,¹⁰¹ die zu einer Eingrenzung des Personenkreises beitragen sollte. Die entsprechenden Formulierungen in der VO sowie in der Begründung werden von Roscher (2001, S. 49) als *„gesetzes-technisch hoffnungslos verunglückt“* und von Brühl (2001, S. 87) als nicht vereinbar mit der Intention des Gesetzes und *„insoweit rechtswidrig und unbeachtlich“* beurteilt. Brühl kritisiert u.a. auch den in der VO hervorgehobenen Vorrang der Beratung und persönlichen Unterstützung gegenüber materiellen Hilfen.

Auf die fachjuristische Bewertung und die längerfristigen Folgen der neuen VO für die Rechtsprechung kann hier nicht ausführlicher eingegangen werden. In unseren Fallstudien sollten aber erste Erfahrungen mit den Auswirkungen der neuen VO für die Hilfepraxis erfasst und ausgewertet werden. Zur Verbreiterung der empirischen Basis können wir auch auf Ergebnisse einer standardisierten Befragung zurückgreifen, die im Juni 2002 vom Zentralverband sozialer Heim- und Werkstätten durchgeführt wurde und an der sich 59 Träger bzw. Einrichtungen aus acht Bundesländern beteiligt haben (vgl. Gura/Matthaei 2002).

Die Gespräche für unsere Fallstudien machten allerdings auch schnell deutlich, dass bei den Veränderungen in der Hilfepraxis die Umsetzung verschiedener Gesetzesreformen eng miteinander verknüpft waren und eine eindeutige Zuordnung von Ursachen und Wirkungen erschweren. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Umstellung von Pflegesätzen nach dem Selbstkostendeckungsprinzip und von Pauschalfinanzierungen auf einzelfallbezogene Leistungsentgelte im Rahmen prospektiver Leistungsvereinbarungen.

Grundlage dieser Umstellung ist § 93 BSHG. Die dafür maßgeblichen Absätze (2 und 3) dieses Paragraphen waren bereits im Januar 1999 in Kraft getreten, ihre Umsetzung in die Praxis war jedoch vielerorts wiederholt verschoben worden. Zwischenzeitlich sind jedoch mit den meisten Angebotsträgern von stationären und teilstationären Maßnahmen nach § 72 BSHG entsprechende Leistungsverträge gemäß § 93 BSHG abgeschlossen worden. Bei den ambulanten Maßnahmen ist dies noch in wesentlich geringerem Umfang der Fall.

Darüber hinaus befanden sich zwei Fallstudienorte (Stuttgart und Schwerin) in Bundesländern (Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern), die durch Änderung ihrer Ausführungsgesetze erst vor kurzer Zeit entscheidende Modifikationen bei den Zuständigkeiten für bestimmte Hilfen nach § 72 BSHG herbeigeführt hatten. Traditionell und entsprechend der Regelung in § 100 BSHG liegt in den meisten Bundesländern die sachliche Zuständigkeit für teilstationäre und stationäre Hilfen nach § 72 BSHG beim überörtlichen Sozialhilfeträger und die für ambulante Hilfen nach § 72 BSHG beim örtlichen Träger. Die Länder können jedoch durch Ausführungsge-

¹⁰¹ § 1 Abs. 1 der VO zu § 72 BSHG: *„Personen leben in besonderen sozialen Schwierigkeiten, wenn besondere Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert.“*

setze andere Zuständigkeiten festlegen. In der Vergangenheit hat eine Reihe von Ländern auch für ambulante Maßnahmen nach § 72 BSHG die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers festgelegt, wenn diese Maßnahmen der „*Sesshaftmachung*“ von „*Nichtsesshaften*“ dienen.

In der Fachdiskussion wird dagegen seit langer Zeit eine einheitliche Kostenzuständigkeit für alle Hilfen nach § 72 BSHG gefordert.¹⁰² In den beiden genannten Bundesländern wurde diese Einheitlichkeit in unterschiedlicher Weise realisiert: In Baden-Württemberg ist der überörtliche Träger seit 1.1.2000 auch für alle Hilfen nach § 72 BSHG außerhalb von Einrichtungen sachlich zuständig. In Mecklenburg-Vorpommern wurde ab 1.1.2002 der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern (anstelle des Landes) mit den Aufgaben des überörtlichen Trägers betraut und gleichzeitig den örtlichen Trägern die sachliche Zuständigkeit für wesentliche Aufgaben zugeordnet, die zuvor beim überörtlichen Träger lagen (so auch für stationäre und teilstationäre Hilfen nach § 72 BSHG). Damit sind die örtlichen Träger in Mecklenburg-Vorpommern nunmehr weitestgehend für alle Hilfen nach § 72 BSHG zuständig.¹⁰³

Wie nicht anders zu erwarten, haben diese Veränderungen in Baden-Württemberg zu einer gewissen Vereinheitlichung der Hilfestellung und einer vereinheitlichten Regelung des Hilfeprozesses zwischen den Kommunen geführt (das Verfahren zur Hilfeplan- und Gesamtplanerstellung ist einheitlich geregelt und es ist zu einer deutlichen Angleichung der Leistungsentgelte für vergleichbare Leistungen gekommen), während in Mecklenburg-Vorpommern die Varianz zwischen dem Vorgehen verschiedener Städte und Landkreise bei der Bewilligung von Hilfen und bei Verfahrensfragen eher gewachsen ist. Andererseits ist in Stuttgart für die kommunale Sozialplanung der Aufwand zur Koordinierung mit dem überörtlichen Sozialhilfeträger deutlich gestiegen, während er in Schwerin weitgehend entfallen ist. In Stuttgart wird in diesem Kontext verschiedentlich beklagt, dass bei flächenorientiert einheitlichen Regelungen durch den überörtlichen Träger nicht in ausreichendem Maße auf die besondere Situation einer Großstadt eingegangen werde. In beiden Städten werden von den Befragten auch die Auswirkungen der Zuständigkeitsverlagerung im Hinblick auf die kommunalen Sparzwänge thematisiert. In Stuttgart wird es als positiv angesehen, dass ambulante Beratungsangebote in der Stadt seit der Neuordnung diesem unmittelbaren Druck nicht mehr in gleichem Maße unterliegen, in Schwerin wird durch die Zuständigkeitserweiterung der Kommune auf stationäre und teilstationäre Hilfen

¹⁰² Mit einem Vorstoß zur Veränderung des § 100 BSHG im Rahmen der Reform des Sozialhilferechts von 1996 (einheitliche sachliche Zuständigkeit für alle Maßnahmen nach § 72 BSHG beim überörtlichen Träger) war die Bundesregierung am Widerstand der Länder gescheitert. Mit der neu gestalteten Durchführungsverordnung wird zwar den uneinheitlichen Zuständigkeitsregelungen der Länder für Hilfen nach § 72 BSHG eine wichtige Grundlage entzogen, weil der Anknüpfungspunkt für Spezialregelungen zur „*Sesshaftmachung*“ von „*Nichtsesshaften*“ entfallen sind (eine solche Zielgruppe wird nunmehr weder im BSHG noch in der Durchführungsverordnung genannt). Entsprechende Änderungen der Ausführungsgesetze und Verordnungen sind jedoch nicht zwingend, vgl. auch Evers 2002. Nach einer bundesweiten Blitzumfrage diakonischer Fachverbände operierten auch im März 2003 noch zahlreiche Ausführungsgesetze und Sozialhilferichtlinien mit dem Begriff „*Nichtsesshafte*“.

¹⁰³ Auch in einigen weiteren Bundesländern – überwiegend in Ostdeutschland – war eine weitgehende Verlagerung von Zuständigkeiten von den überörtlichen auf die örtlichen Träger zum Zeitpunkt der Untersuchung im Gespräch.

nach § 72 BSHG ein erhöhter Druck der Kommune zur Auslotung von Einsparpotenzialen gesehen.¹⁰⁴

Kehren wir zurück zur Ausgangsfrage und zu den Änderungen, die sich in der lokalen Hilfepraxis durch die Reformen insbesondere in Bezug auf § 72 BSHG und die darauf bezogene VO sowie durch die Umsetzung des § 93 BSHG ergeben haben, so lassen sich die Ergebnisse der Befragung von Expertinnen und Experten in allen sechs Fallstudienorten wie folgt zusammenfassen.

Durchgängig wird ausgesagt, dass sich Art und Umfang der Leistungen nach § 72 BSHG durch die Neufassung der VO nicht wesentlich geändert haben.¹⁰⁵ Die Differenzierung der Zielgruppen im Sinne der alten Verordnung (insbesondere die Unterscheidung zwischen „Nichtsesshaften“ und anderen allein stehenden wohnungslosen „Personen ohne ausreichende Unterkunft“) war zumeist schon vor dem Inkrafttreten der Neufassung aufgegeben worden und hat keine wesentlichen Veränderungen bei der Zusammensetzung der Klientel bewirkt.¹⁰⁶ Auch gewaltgeprägte Lebensumstände waren in mehreren Fallstudienorten bereits vor Erlass der neuen VO als Hilfe auslösende Lebenslage anerkannt worden. Dennoch wurde es von den Befragten verschiedentlich begrüßt, dass mit der expliziten Benennung dieses Typs von besonderen Lebensumständen größere Klarheit für den Hilfeanspruch der betroffenen Frauen geschaffen und die Begründung dieses Hilfeanspruchs im Einzelfall erleichtert worden sei.

Die geringen Veränderungen in der Zusammensetzung der Klientel der Hilfen nach § 72 BSHG bedeuten aber auch, dass die Konzentration der Hilfen nach § 72 BSHG auf allein stehende Personen und die weitgehende Ausgrenzung von Personen, die in wohnungslosen Mehrpersonenhaushalten leben, von der Realisierung eines Hilfeanspruchs nach § 72 BSHG in der Praxis weitgehend fortbesteht. Fragen nach sozialarbeiterischen Hilfen für diejenigen Wohnungslosen, die von den Kommunen ordnungsrechtlich untergebracht sind und nicht allein stehend sind, werden in der Regel mit dem Verweis auf die Zuständigkeit des ASD bzw. vergleichbarer kommunaler Dienste beantwortet, die jedoch aufgrund der Personalausstattung und der Fülle von Aufgaben keine Hilfen in vergleichbarer Intensität wie die Hilfen nach § 72 BSHG leisten können.

¹⁰⁴ Selbstverständlich unterliegen auch die überörtlichen Träger dem Druck zur Einsparung finanzieller Mittel. In beiden Städten wird dieser jedoch offenbar als weniger stark eingeschätzt als auf der Ebene der jeweiligen Kommune. In Mecklenburg-Vorpommern erhalten die örtlichen Träger der Sozialhilfe jährlich eine Zuweisung des Landes, die sich an den Gesamtausgaben des überörtlichen Trägers vor der Zuständigkeitsänderung orientiert und diese fortschreiben. Sie werden nach einem festgelegten Zuteilungsschlüssel auf die kreisfreien Städte und Landkreise aufgeteilt. Das Land ist zur Hälfte an den real entstehenden Mehr- oder Minderausgaben gegenüber dem hochgerechneten Gesamtniveau der Kosten beteiligt.

¹⁰⁵ Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung in mehreren Bundesländern die bestehenden Richtlinien zur Anwendung des § 72 BSHG noch nicht verändert worden waren. Nach der bereits erwähnten bundesweiten Blitzumfrage Diakonischer Fachverbände im März 2003 galt dies auch noch zu diesem Zeitpunkt in einer ganzen Reihe von Bundesländern, in denen sich keine Fallstudienstädte befanden.

¹⁰⁶ Eine Veränderung der Zusammensetzung der Klientel durch den Wegfall der Zielgruppendifferenzierung wurde auch von 90 % der im Rahmen der ZHW-Umfrage einbezogenen Einrichtungen verneint (Güra/Matthaei 2002, S. 11). Auf die organisatorischen Veränderungen, die sich in Pinneberg – auch unter Bezugnahme auf die neu gestaltete Verordnung – ergeben haben, wurde bereits in Kapitel 3.3 eingegangen.

Besonders auffällig ist dies in Städten mit einer ausgeprägten Trennung von Hilfesystemen für allein stehende Wohnungslose nach § 72 BSHG einerseits und für zwangsgeräumte Mehrpersonenhaushalte in ordnungsrechtlicher Unterbringung andererseits, wie wir es beispielhaft in Bremen und in Stuttgart vorfinden. Sowohl für die Wohnungslosen in den Stuttgarter „Fürsorgeunterkünften“ als auch für diejenigen in den Bremer „OPR-Wohnungen“ werden in der Regel keine Hilfen nach § 72 BSHG geleistet.¹⁰⁷

Dagegen spielt diese Differenzierung in anderen Fallstudienorten nur insofern eine geringere Rolle, als es dort nur wenig oder überhaupt keine ordnungsrechtlich untergebrachten Mehrpersonenhaushalte gibt (Schwerin, Duisburg¹⁰⁸) oder weil die Hilfen für alle „städtischen“ Wohnungslosen im Rahmen freiwilliger städtischer Leistungen und nicht nach § 72 BSHG finanziert werden, wie dies in der Stadt Pinneberg der Fall ist.¹⁰⁹

Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang Potsdam dar. Weiter oben wurde bereits dargestellt,¹¹⁰ dass dort ein Angebot persönlicher Hilfen nach § 72 BSHG entwickelt wurde, das sich ausdrücklich und ausschließlich an (Teil-)Familien wendet und im „Familienhaus“ der AWO geleistet wird.

In den Gesprächen in den Vertiefungsorten wurde positiv hervorgehoben, dass das Gesamtplanverfahren durch die Verankerung im reformierten § 72 BSHG und die ergänzenden Hinweise in der VO eine bessere gesetzliche Grundlage erhalten hat. Auch der explizite Verweis auf den anzustrebenden „*verbundenen Einsatz der unterschiedlichen Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz und nach anderen Leistungsgesetzen*“ (in § 3 der VO) habe die Kombination solcher Hilfen in der Praxis erleichtert. Gesamtplanverfahren und Hilfeplanung haben sich in der Hilfepraxis in unseren Fallstudienorten nach § 72 BSHG zwischenzeitlich durchgesetzt. Dies gilt insbesondere für den stationären und teilstationären Bereich, aber auch für längerfristige ambulante Hilfen.¹¹¹ In Stuttgart wurde bedauert, dass das städtische Sozialamt sich aus Gründen mangelnder Personalkapazitäten aus der unmittelbaren Mitwirkung an der Hilfeplanung zurückgezogen hat und sich weitgehend auf ein schriftliches Verfah-

¹⁰⁷ Eine Reduzierung der Hilfen nach § 72 BSHG auf Alleinstehende ist dagegen weder dem Gesetzestext noch der Verordnung zu entnehmen. Bereits in der alten Fassung der VO waren beispielsweise die „*Personen ohne ausreichende Unterkunft*“ keineswegs auf Alleinstehende begrenzt und im Gesetzestext ist ausdrücklich von Maßnahmen „*für den Hilfesuchenden und seine Angehörigen*“ (§ 72 Absatz 2 BSHG) die Rede. In der Neufassung der VO wird der Hilfsanspruch ordnungsrechtlich untergebrachter Haushalte noch dadurch unterstrichen, dass in § 4 Absatz 3 formuliert wird: „*Maßnahmen der Gefahrenabwehr lassen den Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung unberührt*“.

¹⁰⁸ Weiter oben wurde bereits beschrieben, wie die Duisburger Fachstelle das Ziel einer völligen Abschaffung der Familienunterkünfte erst durch den vertraglich abgesicherten Einsatz intensiver sozialarbeiterischer Hilfen durch freie Träger erreichen konnte, aber auch dabei spielte § 72 BSHG keine Rolle.

¹⁰⁹ Der Kirchenkreis Pinneberg hat als freier Träger die Durchführung aller sozialarbeiterischen Tätigkeiten innerhalb der Wohnungsnotfallhilfe von der Stadt übertragen bekommen und erhält dafür ein vertraglich vereinbartes Jahresbudget. Die Zuständigkeit des Trägers im Bereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle gilt für Alleinstehende ebenso wie für Familien, für die Prävention ebenso wie für die Reintegration und die Betreuung von Wohnungslosen in den Obdachlosenunterkünften

¹¹⁰ vgl. Kapitel 5

¹¹¹ Die Untersuchung des ZHW zeigt dagegen, dass im Juni 2002 noch knapp über die Hälfte der 59 befragten Einrichtungen eine Gesamtplanerstellung verneint hat. Negative Antworten kamen in diesem Fall überwiegend von Einrichtungen aus Bundesländern, in denen wir keine Fallstudien durchgeführt haben (aus Bayern, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz), aber auch aus Nordrhein-Westfalen.

ren beschränkt. Von den befragten freien Trägern wurde betont, dass das grundsätzlich sinnvolle Gesamtplanverfahren zur Makulatur wird, wenn die angezeigten Hilfen nicht verfügbar bzw. die Kapazitäten aufgrund der Vermittlungsprobleme in regulären Wohnraum überlastet sind.

Aus der verlangten „Nachhaltigkeit“ von Maßnahmen nach § 72 BSHG waren in unseren Fallstudienorten bislang keine erkennbaren Auswirkungen für die Hilfepraxis zu erkennen.¹¹² Alles in allem werden die Auswirkungen der neuen VO für die konkrete Hilfestellung als eher gering eingeschätzt. In vielen Punkten wurde die Neugestaltung der VO als Klarstellung der Grundlagen für eine ohnehin bereits veränderte Hilfepraxis interpretiert.

Im Kontext der Integration von Wohnungslosen in reguläre Wohnungen ist in jüngster Zeit verstärkt der Bedarf an längerfristigen wohnbegleitenden Hilfen thematisiert worden. So wurde unter anderem in dem kürzlich erschienenen Abschlussbericht der Nacherhebung zum ExWoSt-Forschungsfeld *„Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“* zum einen zwar gezeigt, dass der weitaus überwiegende Teil der untersuchten Mietverhältnisse mit wohnungslosen Haushalten positiv verlaufen war, dass aber begleitende sozialpädagogische Unterstützungsangebote essentiell zu diesem positiven Ergebnis beigetragen haben. Die in den meisten Wohnprojekten ursprünglich vorgesehene zeitliche Befristung von wohnbegleitenden Hilfen war zumindest für einen Teil der Bewohnerinnen und Bewohner aufgrund ihres längerfristigen Hilfebedarfes nicht bedarfsgerecht. *„Eine zentrale Schlussfolgerung der Untersuchung ist deshalb, dass es zur Reintegration der Zielgruppen des Forschungsfeldes nicht ausreicht, lediglich eine Wohnung zur Verfügung zu stellen. Hinzukommen müssen begleitende Unterstützungsangebote, nicht vorübergehend, wie bei den Wohnprojekten teilweise konzipiert, sondern auf Dauer gestellt.“* (BBR 2003; S. 65)

Vor diesem Hintergrund – und im Wissen darum, dass die kommunalen Regeldienste in der Regel nicht in der Lage sind, die erforderlichen wohnbegleitenden Hilfen in angemessenem Umfang zu leisten – stellt sich auch die Frage nach den Finanzierungsinstrumenten für solche längerfristigen Unterstützungsangebote. Deshalb thematisierten wir in den Fallstudienorten auch die Frage, inwiefern der § 72 BSHG zur Finanzierung längerfristiger wohnbegleitender Hilfen geeignet ist. In einem Kommentar zur neuen Verordnung aus Sicht eines Kostenträgers war bereits hervorgehoben worden, dass *„das Problem der Langzeithilfen“* sich durch *„die stärkere Orientierung der Hilfe nach § 72 BSHG an Erfolgsaussichten und Zielerreichung verschärft“* habe und dass dies auch für Hilfen nach § 72 BSHG in ambulanter Form gelte (Lippert 2002, S. 64).¹¹³

¹¹² Bei der ZHW-Befragung gab zwar knapp ein Drittel (29 %) der Befragten an, dass im Gefolge der neuen Verordnung durch den Sozialhilfeträger erhöhte Anforderungen an die Mitwirkung der Hilfeberechtigten gestellt werden, eine vermehrte Hilfeleistung wegen fehlender Mitwirkung der Hilfeberechtigten wurde jedoch von allen Befragten verneint (Güra/Matthaei 2002, S. 15 und 17).

¹¹³ Lippert betont, dass die Problematik in vielen Streitfällen nur dadurch entstanden sei, weil „ein falscher Lösungsansatz“ gesucht wurde: *„Es wurde unterstellt, dass weiterhin ein nur mit Leistungen der Hilfe nach § 72 BSHG zu deckender Hilfebedarf vorliegt bzw. eine Bedarfsdeckung nur im System der Wohnungslosenhilfe möglich ist. Tatsächlich ist aber ein langfristiger Hilfebedarf in der Regel nicht in besonderen sozialen Schwierigkeiten begründet, sondern in anderen besonderen Lebenslagen. Nicht die weitere Leistung zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist also die Lösung, sondern der Wechsel zu der für die jeweilige besondere Lebenslage typischen Hilfeart“* (ebda, S. 64). Beispiele benennt Lippert in diesem Zusammenhang nicht, in der Praxis wird in diesem Kontext jedoch oft auf § 39 BSHG verwiesen, wenn entsprechende Suchtprobleme eine Rolle spielen.

In den Fallstudienorten wurde die zeitliche Beschränkung der Hilfen nach § 72 BSHG ebenfalls unterstrichen. Zwar sei die Dauer der gewährten Hilfe nach § 72 BSHG durchaus abhängig vom Einzelfall, aber sie sei „endlich“ und spätestens nach 18 bis 24 Monaten werde in der Praxis sehr eingehend überprüft, ob die Hilfe noch gerechtfertigt ist und Aussicht besteht, damit das angestrebte Ziel einer Überwindung sozialer Schwierigkeiten zu erreichen. Insbesondere die freien Träger betonen, dass der Hilfebedarf in zahlreichen Fällen darüber hinausreicht und dennoch nicht – wie oft empfohlen – über andere Finanzierungsarten wie beispielsweise Eingliederungshilfe für Suchtkranke nach § 39 BSHG oder etwa Pflegeleistungen, Betreuungsleistungen nach dem Betreuungsgesetz etc. abzudecken ist. Oftmals gehe es bei den erforderlichen Hilfen um Angelegenheiten wie die Geldverwaltung, die Unterstützung beim Umgang mit Ämtern und anderen offiziellen Stellen, aber auch um gelegentliche Kriseninterventionen. Bei Langzeitfällen und einer Abrechnung auf Einzelfallbasis gemäß § 93 BSHG sei die Finanzierung solcher Hilfen ungeklärt.¹¹⁴

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung des § 93 BSHG wurde durchweg hervorgehoben, dass die Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip und der Abschluss von detaillierten Leistungsverträgen zu größerer Transparenz beigetragen haben. Beide Seiten (Kostenträger wie Leistungsanbieter) sind gezwungen, klar festzulegen, welche Leistungen im Einzelnen erbracht und finanziert werden, und welche nicht. Die Bestimmungen des § 93 und die abgeschlossenen Leistungsverträge schaffen größere Rechtssicherheit.¹¹⁵ Die prospektiven Entgeltregelungen bringen ein erhöhtes ökonomisches Risiko für die Leistungsanbieter mit sich und sie erhöhen den Druck, das Angebot am tatsächlichen Bedarf der Hilfeberechtigten auszurichten, um eine Auslastung der Kapazitäten sicherzustellen. Mehrfach wurde dies auch vonseiten der Leistungsanbieter als positive und innovationsfördernde Veränderung beurteilt. Kritisch kommentiert wurden bürokratische Anforderungen im Kontext einer zu weit gehenden Differenzierung von Leistungstypen und der danach ausgerichteten Begutachtung von Einzelfällen (erhöhter Verwaltungsaufwand) sowie Defizite bei der Finanzierung von Grundlagen für eine qualifizierte Hilfe (beispielsweise einheitliche Dokumentationssysteme). Probleme bei der Erbringung vertraglich vereinbarter Leistungen und der Einhaltung von Verfahrensabsprachen treten insbesondere dann auf, wenn die Erbringung einer bedarfsgerechten Hilfe durch problematische strukturelle Rahmenbedingungen erschwert wird (beispielsweise, wenn die Vermittlung in den Wohnungsmarkt stockt und das Hilfesystem „verstopft“ wird).

Der § 93 BSHG sieht Vereinbarungen vor, die nicht nur die Leistungen und die dafür zu zahlenden Entgelte, sondern auch die Qualität der Leistungserbringung definieren und überprüfbar machen sollen. Nach übereinstimmenden Angaben vonseiten der Kostenträger und der Leistungsanbieter ist der Bereich der Qualitätsbeschreibung und -sicherung bislang noch weitgehend unterentwickelt. Manche Träger haben eigene Qualitätssicherungsverfahren entwickelt, ohne dass dies von Kostenträgerseite bislang nachgefragt wurde. Zumeist beschränkt sich jedoch der Nachweis der Leistungsqualität in der Praxis der Wohnungslosenhilfe noch auf Jahresberichte und darin enthaltene Statistiken.

¹¹⁴ Gelegentlich wird sowohl für den ambulanten als auch für den stationären Bereich darauf verwiesen, dass bei Langzeitfällen dann „nach § 11 abgerechnet“ wird, also die Kosten auch der persönlichen Hilfe im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (nach §§ 11 ff. BSHG) übernommen werden.

¹¹⁵ Dies ist einer der Gründe, wieso zwischenzeitlich vielerorts auch von Leistungsanbietern für den Bereich der ambulanten Hilfen auf den Abschluss von Rahmenvereinbarungen und Leistungsverträgen nach § 93 BSHG gedrängt wird.

10. Auswirkungen des Gewaltschutzgesetzes

Das so genannte Gewaltschutzgesetz (GewSchG), das einen besseren Schutz der Opfer häuslicher Gewalt (in der Regel also von Frauen vor gewalttätigen Männern) gewährleisten soll, ist erst am 1.1.2002 in Kraft getreten. Es ermöglicht unter anderem deren Antrag beim zuständigen Amtsgericht (bzw. Familiengericht) auf Zuweisung der gemeinsam genutzten Wohnung (§ 2 GewSchG). Die im Zusammenhang mit dem Gewaltschutzgesetz durchgeführten Änderungen der Polizeigesetze sehen als Sofortmaßnahme einen polizeilichen Wohnungsverweis und ein zeitlich befristetes Rückkehr- und Kontaktverbot für Gewalttäter (so genannter erweiterter Platzverweis bzw. polizeiliche Wegweisung) vor.¹¹⁶

Da ein großer Teil wohnungsloser allein stehender Frauen Erfahrungen mit häuslicher Gewalt gemacht hat, könnten die Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz und die verbesserten Grundlagen für Sofortmaßnahmen der Polizei eine präventive Wirkung zur Vermeidung von Wohnungsverlusten entfalten. Gleichzeitig könnten die Maßnahmen der Polizei und die Entscheidungen der Amtsgerichte bei einem Teil der gewalttätigen Männer dazu führen, dass sie in die Wohnungslosigkeit abgleiten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei vielen wohnungslosen Frauen die Gewalterfahrungen deutlich vor dem Zeitpunkt gemacht wurden, als sie erstmalig im Hilfesystem als Wohnungslose auftraten, da sie – wie im Übrigen auch viele allein stehende Männer – in der Regel zunächst versuchen, mit informellen Ersatzlösungen (insbesondere ungesicherte Mitwohnverhältnisse) die offene Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Viele wohnungslose Frauen, die unmittelbar vor ihrer offenen Wohnungslosigkeit mit häuslicher Gewalt konfrontiert waren, haben nach Angaben der befragten Expertinnen überdies Befürchtungen, dass die polizeilichen Maßnahmen nicht ausreichen, um sie wirkungsvoll und vor allem längerfristig vor dem gewalttätigen Partner zu schützen, und ziehen deshalb das Verlassen der gemeinsam genutzten Wohnung vor. Oftmals verhindern auch die schlechte psychische Gesamtsituation und die erheblichen sozialen Schwierigkeiten der betroffenen Frauen eine gezielte Inanspruchnahme der neu geschaffenen Maßnahmemöglichkeiten.

Überdies wird von den von uns befragten Expertinnen verschiedentlich kritisiert, dass die Informationen über die Gewaltschutzgesetzgebung noch nicht ausreichend verbreitet sind und beispielsweise auch fremdsprachige Informationen für Migrantinnen fehlen, die insbesondere in den großen Städten einen erheblichen Anteil von Nutzerinnen der Frauenhäuser stellen. Ein erkennbarer Rückgang der Nachfrage nach Plätzen in diesen Häusern wird bislang nicht gesehen, auch wenn es noch relativ früh ist, um Trendaussagen zu treffen. Gelegentlich wird sogar von einer Zunahme der Nachfrage infolge der verstärkten Thematisierung und Enttabuisierung von häuslicher Gewalt berichtet.

Verstärkte Unterbringungsbedarfe bei Tätern, die infolge der Maßnahmen des Gewaltschutzgesetzes bzw. der polizeilichen Wegweisung in die Wohnungslosigkeit ab-

¹¹⁶ Entsprechende polizeiliche Maßnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt sind zwar nach den polizeilichen Generalklauseln in allen Bundesländern möglich, eine Reihe dieser Länder – aber keineswegs alle – haben jedoch im Kontext der Diskussion um das Gewaltschutzgesetz durch Änderung ihrer Polizeigesetze spezielle Ermächtigungsgrundlagen geschaffen, die unmittelbar auf den Opferschutz bei häuslicher Gewalt abheben. Diese polizeiliche Ermächtigungsgrundlage ist zu unterscheiden von der zivilrechtlichen Schutzbestimmung im § 1 des Gewaltschutzgesetzes, die den Opfern von Gewalttaten und Nachstellungen die Möglichkeit einräumt, beim zuständigen Amtsgericht eine Schutzanordnung zu beantragen.

gleiten, sind bislang nur zu einem geringen Prozentsatz zu verzeichnen gewesen und werden aus unseren Untersuchungsstädten überhaupt nicht berichtet. Bei einem Modellversuch zum Platzverweis in Baden-Württemberg im Jahr 2001 ergab sich nur in 4,6 % der erfassten Fälle ein ordnungsrechtlicher Unterbringungsbedarf (SBW 2001, S. 20). Auch hier ist es aber noch relativ früh für eine abschließende Beurteilung, da – auch nach Angaben aus unseren Untersuchungsstädten – viele Männer zunächst bei Freunden und Bekannten oder bei Verwandten (insbesondere den Eltern) unterkommen oder sich auf andere Weise aus eigener Kraft mit Ersatzwohnraum versorgen. Bei einem Teil der Betroffenen kann es dann im weiteren zeitlichen Verlauf durchaus noch zur manifesten Wohnungslosigkeit kommen.

Eine Quantifizierung der polizeilichen Wegweisungen war in den meisten Städten möglich: im Jahr 2002 wurden in Bremen 87-mal gewalttätige Ehemänner oder Freunde aus ihrer Wohnung verwiesen, in Duisburg 40, in Stuttgart sogar 240, in der deutlich kleineren Stadt Schwerin in den letzten drei Quartalen des Jahres 59, in Pinneberg in den letzten acht Monaten 27; nur in Potsdam waren keine entsprechenden Daten verfügbar und die Angaben bezogen sich auf wenige Einzelfälle.¹¹⁷ Dagegen werden Entscheidungen der Familiengerichte über die Zuweisung der gemeinsam genutzten Wohnungen in der Regel (noch) nicht statistisch erfasst, sodass über das quantitative Ausmaß der Nutzung dieses Instruments noch wenig bekannt ist. Schätzungen über die Inanspruchnahme der Amts- bzw. Familiengerichte im Anschluss an polizeiliche Maßnahmen gehen davon aus, dass etwa ein Drittel bis ein Viertel der betroffenen Frauen die Möglichkeit nutzt, die Überlassung der gemeinschaftlichen Wohnung zu beantragen. Häufig kommt es aber auch zur Rückkehr gewalttätiger Männer in die gemeinsame Wohnung nach Ablauf der Frist für die polizeiliche Wegweisung.

Insgesamt ist es wohl tatsächlich noch zu früh, um die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Wohnungsnotfallproblematik von Opfern und Tätern abzuschätzen, es wäre aber sicherlich empfehlenswert, das Thema in einem größeren zeitlichen Abstand nochmals gezielt aufzugreifen und zu untersuchen. Vieles spricht dafür, dass die längerfristigen Wirkungen des Gesetzes auch von der Verfügbarkeit von Informationen und gezielter Beratung für Opfer häuslicher Gewalt (Interventionsstellen, Opferschutzbeauftragte) abhängt. Da nicht auszuschließen ist, dass zumindest ein Teil der Täter früher oder später doch zu Klienten der Wohnungslosenhilfe wird, wird auf dieser Seite auch ein Bedarf deutlich, die Gewaltproblematik von Tätern aufzugreifen und auf die Entwicklung von und Vermittlung in entsprechende Trainings- und Beratungsangebote für häusliche Gewalttäter hinzuwirken.

¹¹⁷ Im Land Brandenburg war zum Befragungszeitraum noch keine analoge Änderung des Polizeigesetzes erfolgt. Positive Wirkungen im Hinblick auf die Beratung von Opfern häuslicher Gewalt entfalteten dagegen so genannte Interventionsstellen, wie sie u.a. in Schwerin und Stuttgart beispielhaft eingerichtet wurden.

11. Veränderungen bei der Reintegration / der Wohnraumversorgung

Bei der Darstellung der quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik wurde bereits das Problem der Barrieren am Wohnungsmarkt erwähnt, die selbst bei relativ entspannten Wohnungsmärkten den Zugang von Wohnungslosen zu regulären Wohnungen erschweren und sie von bestimmten Segmenten des Wohnungsangebotes völlig ausschließen. Im Folgenden gehen wir nochmals ausführlicher und im Detail auf Entwicklungen in unseren Untersuchungsstädten ein, die die Vermittlungschancen wohnungsloser Haushalte in reguläre Wohnungen negativ oder positiv beeinflussen.¹¹⁸

11.1 Die Struktur des Wohnungsangebotes und Einflussmöglichkeiten auf die Belegung

Wesentliche Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Wohnungsvergabung von Wohnungsnotfällen ergeben sich über kommunale Belegungs- und Besetzungsrechte, die ihrerseits in Westdeutschland aus der finanziellen Förderung des sozialen Wohnungsbaus und in Ostdeutschland vorwiegend aus den landesgesetzlichen Bestimmungen über Belegungsbindungen sowie in beiden Teilen Deutschlands aus kommunalem Eigentum an Wohnungsgesellschaften resultieren. Zumeist lässt sich auch der Abschluss von Kooperationsverträgen mit der Wohnungswirtschaft auf die genannten beiden Einflussfaktoren zurückführen (Eigentumsrechte der Kommunen, Sozialbindungen durch finanzielle Förderung bzw. aufgrund gesetzlicher Regelung).

So wurde beispielsweise der Bremer Wohnungsnotstandsvertrag explizit zur Abwendung einer Verordnung nach § 5a Wohnungsbindungsgesetz im Land Bremen geschlossen, durch die die Verfügungsberechtigten verpflichtet worden wären, jede frei werdende Sozialmietwohnung in Bremen an einen von drei von der Stadt vorgeschlagenen wohnungssuchenden Haushalt zu vermieten. Stattdessen wurde in dem Vertrag die vorrangige Vergabe einer festgelegten Quote (60 %) aller jährlich frei werdenden öffentlich geförderten Mietwohnungen an Haushalte mit einer Wohnungsnotstandsbescheinigung vereinbart.¹¹⁹

Mit dem massivem Auslaufen der sozial gebundenen Wohnungen in westdeutschen Städten und dem Verkauf von kommunalem Wohnungseigentum schwinden die Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Wohnungsvergabe deutlich. Hinzu kommt, dass der Neubau von Sozialmietwohnungen fast vollständig zum Erliegen gekommen ist. Mit 278 bewilligten Sozialmietwohnungen nahm Stuttgart im Jahr 2001 unter unseren Untersuchungsstädten noch eine Spitzenposition ein (1995 waren dort noch 1.388 Wohneinheiten bewilligt worden).

¹¹⁸ Im Rahmen des Forschungsverbundes werden einzelne Aspekte dieser Problematik in verschiedenen Teiluntersuchungen nochmals näher beleuchtet. So analysiert das Institut Wohnen und Umwelt beispielsweise die Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und der Veräußerung öffentlicher Wohnungsunternehmen auf die Wohnungsvergabung unterstützungsbedürftiger Haushalte sowie die Anforderungen und Wirkungsweisen von Kooperationsvereinbarungen zur Verbesserung der Wohnungsvergabung von Haushalten mit entsprechenden Zugangsproblemen. Diese Untersuchungen, die die jeweiligen Themenstellungen weit ausführlicher behandeln als dies hier möglich ist, beziehen sich überwiegend auf andere Orte. Zu Überschneidungen kommt es lediglich in Bezug auf Duisburg und Bremen.

¹¹⁹ Ausführlichere Analysen zum Bremer Wohnungsnotstandsvertrag werden im Rahmen des Forschungsverbundes vom Institut Wohnen und Umwelt durchgeführt. Informationen über den Bremer Vertrag finden sich unter anderem auch in Ohlenburg/Bronke 1997 und Busch-Geertsema 1998.

In Bremen ist der gesamte öffentlich geförderte Wohnungsbestand am jeweiligen Jahresbeginn zwischen 1994 und 2001 von 50.300 (1994) auf nur noch 16.500 (2001) abgeschmolzen, also um mehr als zwei Drittel geschrumpft. Die Zahl der jährlich in Bremen an Wohnberechtigte neu vergebenen sozial gebundenen Mietwohnungen sank von 3.862 in 1994 auf 1.577 im Jahr 2001. Am stärksten ging jedoch die Zahl der mit solchen Wohnungen versorgten Haushalte mit Wohnungsnotstandsbescheinigungen zurück (von 1.546 in 1994 auf 339 in 2001). Im Jahr 2001 wurden lediglich noch 21,5 % der frei gewordenen Sozialwohnungen an Wohnungsnotstandsfälle vergeben, während es im Jahr 1998 noch fast 50 % waren.¹²⁰ Die vertraglich vereinbarte Quote von 60 % wurde in keinem Jahr des Berichtszeitraums erreicht (SfAFGJS 2002).¹²¹

In Stuttgart war ein vorläufiger Tiefststand im Bestand an öffentlich geförderten Mietwohnungen bereits im Jahr 1996 erreicht (als nur noch knapp 14.800 Sozialmietwohnungen gegenüber 33.500 im Jahr 1987 verfügbar waren), seitdem lag er bis 2001 konstant zwischen 15.000 und 16.000 Wohneinheiten. Ein weiterer Rückgang auf nur noch 13.000 Einheiten im Jahr 2005 wurde prognostiziert. Nur bei einem Teil der sozial gebundenen Mietwohnungen (2001 rd. 5.000 Wohnungen) verfügt die Stadt auch über Belegungsrechte. Da die Stadt jedoch auch für die nicht mehr sozial gebundenen Wohnungen der städtischen Wohnungsgesellschaft Belegungsrechte hat, umfasste der Wohnungsbestand mit städtischem Belegungsrecht im Jahr 2001 noch rd. 22.000 Wohneinheiten. Die Zahl der vom Amt für Liegenschaften und Wohnen vermittelten Haushalte ging von 1.829 in 1997 auf 1.150 im Jahr 2001 zurück.

Hinzu kommt, dass bei entsprechend verringerten Sozialwohnungsbeständen und einem insgesamt relativ hohen Anteil von sozial benachteiligter Bewohnerschaft – unterstützt durch die öffentlichen Debatten über Segregationstendenzen und „überforderte Nachbarschaften“ – die Bestrebungen zu einer verstärkten „sozialen Mischung“ intensiviert wurden, oftmals zu Lasten einer Versorgung besonders benachteiligter Wohnungssuchender. So wurden in Bremen für bestimmte Wohngebiete so genannte „Sozialfenster“ eingerichtet: Mit dem Ziel der „Stärkung sozial ausgewogener Bewohnerstrukturen“ werden dabei Verträge mit Wohnungsunternehmen abgeschlossen, in denen festgelegte Bestände von der Belegungsbindung freigestellt werden, sodass die entsprechenden Sozialmietwohnungen auch von Haushalten ohne Wohnberechtigungsbescheinigungen bezogen werden können.¹²² Bis Ende 2001 wurde in der Stadt Bremen für einen Bestand von über 2.000 Wohneinheiten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Eine weitere Ausweitung dieses Ansatzes im Rahmen der Kooperationsverträge nach dem neuen Wohnraumförderungsgesetz war zum Zeitpunkt unserer Untersuchung geplant und bereits teilweise realisiert. Auf

¹²⁰ vgl. dazu auch Kapitel 2.2.2

¹²¹ Trotz der unzureichenden Erfüllung der vereinbarten Quote und diverser Defizite bei der Umsetzung des Vertrages, auf die weiter unten noch eingegangen wird, sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass der Vertrag in erheblichem quantitativen Umfang zur Versorgung von Wohnungsnotstandsfällen mit öffentlich geförderten Wohnungen beigetragen hat. Allein im Zeitraum von 1994 bis 2001 erhielten darüber immerhin 7.700 Haushalte mit Wohnungsnotstandsbescheinigungen eine Sozialmietwohnung.

¹²² Hinzu kommt, dass in diesen Beständen, die in der Regel mit einkommensabhängigen Aufwendungszuschüssen gefördert werden, auch auf die regelmäßige Einkommensüberprüfung verzichtet wird und infolgedessen Einkommenssteigerungen bei den Mieterinnen und Mietern nicht zu Mietsteigerungen führen. Es wird lediglich für einen Zeitraum von in der Regel zehn Jahren eine jährliche Degression der Förderung vereinbart. Damit soll der Verbleib von Haushalten mit höheren Einkommen im Wohngebiet unterstützt werden.

ausgeprägten Widerstand bei der Wohnungswirtschaft stieß jedoch der Vorschlag, im Rahmen der neuen Kooperationsvereinbarungen auch ein Kontingent von Wohnungen mit Besetzungsrecht durch die Bremer Sozialbehörde oder durch eine von ihr beauftragte „Regiestelle“ bereitzustellen.

In Stuttgart führten die Bemühungen um „strukturverbessernde Maßnahmen“ im Bestand des städtischen Wohnungsunternehmens dazu, dass die Einflussmöglichkeiten des Amts für Liegenschaften und Wohnen auf die Belegung der Wohnungen deutlich verringert wurden. Zwar werden im Amt die Wohnungssuchenden auch weiterhin nach einem ausdifferenzierten Punktesystem entsprechend der sozialen Dringlichkeit und Wartezeit in einer „Vormerkdatei“ registriert. Im Gegensatz zur früheren Vergabepraxis für die Wohnungen der städtischen Gesellschaft, die sich an der entsprechenden Punktezahl orientierte, wird jedoch der Wohnungsgesellschaft nunmehr für jede frei werdende Wohnung ein „*Fünfer-Vorschlag*“ unterbreitet, es werden also fünf wohnungssuchende Haushalte zur Auswahl benannt. Für Ein- und Zweizimmerwohnungen erfolgt sogar ein „*Zehner-Vorschlag*“. Wohnungen in bestimmten, als besonders „*belastet*“ geltenden Wohngebieten können von der Gesellschaft – unter Beachtung der Förderauflagen – komplett selbst belegt werden. Gleiches gilt bei der Neu- belegung modernisierter Wohnungen. Für die nicht mehr gebundenen Wohnungen der städtischen Gesellschaft wurde festgelegt, dass „*zur Erzielung ausgewogener Mieterstrukturen*“ bis zu 30 % vom Unternehmen selbst und auch an Wohnungssuchende ohne Wohnberechtigungsschein belegt werden können. In den im Frühjahr 2003 neu gefassten Vormerk- und Belegungsrichtlinien wurde auch festgehalten, dass „*der Anteil von Haushalten, die nicht über eine EU-Staatsangehörigkeit verfügen, (...) im Interesse der Integration grundsätzlich nicht mehr als ein Fünftel (20 %) betragen*“ darf.

Dagegen gab es in keiner der untersuchten Städte wirksame Instrumente, um das Ziel der „*ausgewogenen Mieterstrukturen*“ auch in solchen Gebieten zu erreichen, in denen sozial Benachteiligte und Haushalte mit besonderen Versorgungsproblemen unterrepräsentiert sind. Zwar wird den Wohnungsunternehmen zumeist die Möglichkeit eröffnet, vereinbarte Versorgungsverpflichtungen auch durch die Belegung nicht mehr gebundener Bestände zu erfüllen. So können beispielsweise die Vertragspartner des Bremer Wohnungsnotstandsvertrags auch alle im ungebundenen Bestand versorgten Wohnungsnotstandsfälle auf die vertraglich vereinbarte Quote anrechnen lassen und in Stuttgart können die Belegungsbindungen der geförderten Neubauwohnungen auch im Rahmen der „*mittelbaren Belegung*“ (also durch Vergabe von belegungsungebundenen Wohnungen an Wohnberechtigte) eingelöst werden. Darüber hinaus bestehen jedoch kaum Möglichkeiten, die Zugangschancen für dringlich Wohnungssuchende im ungebundenen und frei finanzierten Wohnungsbestand gezielt zu erhöhen. Hier wird das für Wohnungsnotfälle verfügbare Segment des Wohnungsmarktes vielmehr durch finanzielle Barrieren, auf die weiter unten noch eingegangen wird, eng begrenzt. Letztlich tragen daher die Anstrengungen um „*soziale Mischung*“ in den schrumpfenden belegungsgebundenen Beständen zur verschärften Ausgrenzung von sozial Benachteiligten aus dem Bereich der Normalwohnraumversorgung bei.¹²³ In Stuttgart wird in diesem Kontext insbesondere auf den starken Anstieg der Wartezeiten bis zu einer Wohnungsvermittlung an ausländische Wohnungssuchende hingewiesen sowie auf den Anstieg des Anteils von ausländischen Haus-

¹²³ Zur Kontroverse um das Ziel der „ausgewogenen Bewohnerstrukturen“ vgl. auch Becker 1988 und 1997, Bartelheimer 1999, Häußermann 1998 u. 1999, MASSKS/LAG Ö/F 2000, S. 26 - 28 sowie die Beiträge in DfK 2001, insbesondere Häußermann/Siebel 2001.

halten im Bereich der Notunterbringung durch Sozialamt und Amt für Liegenschaften und Wohnen.

In den ostdeutschen Städten basieren die meisten Belegungsbindungen – abgesehen von einer relativ geringen Zahl von nach der Wende mit öffentlicher Förderung neu gebauten bzw. modernisierten Wohnungen – auf den landesspezifischen Belegungsbindungsgesetzen. Sowohl in Brandenburg als auch in Mecklenburg-Vorpommern ist dort festgelegt, dass (bis zu) 50 % der Wohnungen einer Belegungsbindung unterliegen, denen Teilentlastungen oder Zinshilfen nach dem Altschuldenhilfegesetz gewährt wurden und die nicht nach den Bestimmungen dieses Gesetzes privatisiert, veräußert oder nach dem Vermögensgesetz zurückgegeben bzw. rückübertragen wurden.

Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Gesetze neben der Belegungsbindung nicht auch noch – wie bei den durch öffentliche Förderung geschaffenen Sozialmietwohnungen – eine Mietpreisbindung vorsehen. Die Belegungsbindung sieht in der Regel lediglich vor, dass der Kreis der Wohnberechtigten auf Haushalte reduziert wird, die die vorgegebenen Einkommensgrenzen unterschreiten und deren Haushaltsgröße den vorgegebenen Wohnungsgrößen entspricht, was im Einzelfall durch die Ausstellung eines amtlichen Wohnberechtigungsscheins dokumentiert wird. Eine weitergehende Einflussmöglichkeit der Kommunen auf die Belegung der Wohnungen leitet sich daraus zunächst nicht ab. In beiden Bundesländern kann die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen durch Rechtsverordnung der zuständigen Stellen auch geringer als 50 % angesetzt werden und Belegungsbindungen sowie Belegungsrechte können im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen geregelt werden.

In unseren beiden Untersuchungsstädten Potsdam und Schwerin wurde von der Möglichkeit der vertraglichen Vereinbarung Gebrauch gemacht. Während dabei in Potsdam ein zahlenmäßig festgelegtes Kontingent von jährlichen Wohnungsvergaben an Wohnberechtigte vereinbart wurde (440 Wohneinheiten per anno) und das zuständige Amt auch nach Dringlichkeitskriterien Einfluss auf die Vergabe dieser Wohnungen nimmt (es werden regelmäßig Vorschlagslisten mit Rangfolge erstellt), wurde eine vergleichbare Praxis in Schwerin – nicht zuletzt aufgrund des verbreiteten Leerstandes – in jüngster Zeit völlig eingestellt. Hier werden von den Regionalbüros des Amtes für Soziales, Jugend und Wohnen nur noch Wohnberechtigungsscheine ausgestellt und die Wohnungssuchenden müssen sich direkt bei den Wohnungsunternehmen um frei stehenden Wohnraum bewerben. Ein bestehender Vertrag mit der städtischen Wohnungsgesellschaft, die der Stadt Schwerin 1996 ein Belegungsrecht für 40 % aller dem Belegungsrecht unterliegenden frei werdenden Wohnungen zugesichert hatte, wurde damit weitgehend obsolet und sollte zum Untersuchungszeitpunkt überarbeitet werden. Vonseiten des Amtes bestand dabei die Absicht, für die Direktversorgung besonders dringlicher Wohnungsnotfälle auch in Zukunft ein Belegungsrecht aufrechtzuerhalten.

Betrachten wir den Wohnungsbestand, auf den sich die kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Belegung beziehen, so fällt auf, dass es sich dabei weitaus überproportional um Wohnungen für Familien bzw. für Mehrpersonenhaushalte handelt und dass Kleinwohnungen für Einpersonenhaushalte dabei einen vergleichsweise geringen Anteil ausmachen. Wiederholt wird in den Untersuchungsstädten daher auf das Problem verwiesen, dass die Versorgung von wohnungslosen Alleinstehenden mit normalem Wohnraum deutlich größere Schwierigkeiten bereitet als die von Mehrpersonenhaushalten.

Dass wohnungslose Mehrpersonenhaushalte von Entspannungstendenzen am Wohnungsmarkt und gezielten kommunalen Versorgungsstrategien in der Vergangenheit besser profitieren konnten als Alleinstehende, wird auch von den eingangs zitierten Landesdaten belegt: So weist beispielsweise die Obdachlosenstatistik in Nordrhein-Westfalen aus, dass sich die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Mehrpersonenhaushalte zwischen dem 30.6.1994 und dem 30.6.2002 um 65,6 % verringert hat, die Zahl der Einpersonenhaushalte dagegen nur um 37,8 %. Infolgedessen ist auch der Anteil der Einpersonenhaushalte an der Gesamtheit der in Nordrhein-Westfalen untergebrachten Haushalte von 44,4 % im Juni 1994 auf 59,1 % im Juni 2002 gestiegen.¹²⁴

In unseren Untersuchungsstädten bestätigt sich diese Entwicklung. So wurden in Duisburg die Obdachlosenunterkünfte für Familien vollständig abgebaut und die Zahl der wohnungslosen Mehrpersonenhaushalte auf ein Minimum reduziert. Auch in Schwerin gelang es zum Untersuchungszeitpunkt, Wohnungslosigkeit von Familien – nicht zuletzt durch Vermittlung in alternativen Wohnraum – fast vollständig zu vermeiden. In beiden Städten gab es aber noch eine beträchtliche Zahl von allein stehenden Wohnungslosen. Auch in Potsdam, in Pinneberg und in Stuttgart liegt die Zahl der wohnungslosen Alleinstehenden deutlich über der der untergebrachten Mehrpersonenhaushalte.¹²⁵ Zwar spielt in diesem Zusammenhang auch eine selektive Praxis bei der Prävention eine Rolle (droht Wohnungsverlust bei Familien mit Kindern, wird in den meisten Städten intensiver und mit größerem Nachdruck versucht, Wohnungslosigkeit zu vermeiden). Zudem wird ein Teil der Alleinstehenden wegen psychischer und gesundheitlicher Probleme von den zuständigen Stellen nicht für in der Lage gehalten, eigenständig zu wohnen.

Mangelnde Einflussmöglichkeiten auf die Vergabe von Kleinwohnungen ist jedoch ein weiterer wichtiger Faktor. Sozialer Wohnungsbau zielt überwiegend auf die Versorgung wohnungsloser Familien ab und entsprechend gering ist der Anteil der Kleinwohnungen für Einpersonenhaushalte. So betrug beispielsweise in Stuttgart im Jahr 2001 bei Wohnungen für Alleinstehende (ein bis zwei Zimmer bis 50 m²) die durchschnittliche Wartezeit bis zur Wohnungsvermittlung durch das Amt für Liegenschaften und Wohnen 16 Monate und damit mehr als das Doppelte als für größere Wohnungen.¹²⁶ Der größte Teil der beim Amt als wohnungssuchend registrierten Alleinstehenden wird jedoch überhaupt nicht mit Sozialwohnungen versorgt. Nach Angaben des zuständigen Abteilungsleiters standen den am Jahresende 2001 knapp 1.500 vorgemerkten Einpersonenhaushalten in Stuttgart etwa 60 durch das Amt vermittelte Kleinwohnungen pro Jahr gegenüber. Eine der Konsequenzen des auch andernorts beklagten Mangels an kleinen Sozialwohnungen ist, dass bei der Vermittlung von allein stehenden Wohnungslosen verstärkt auf den privat vermieteten Miet-

¹²⁴ Eigene Berechnungen nach LDS 1995 und 2002. Am 30.6.1994 waren in Nordrhein-Westfalen 13.372 Mehrpersonenhaushalte und 10.670 Einpersonenhaushalte als obdachlos registriert. Am 30.6.2002 waren es nur noch 4.605 Mehrpersonenhaushalte und 6.641 Einpersonenhaushalte.

¹²⁵ Lediglich in Bremen ist es aufgrund der hohen Zahl von ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalten (und der mangelnden Datenlage bei der Aufschlüsselung nach Haushaltsgrößen) unklar, ob auch hier die wohnungslosen Alleinstehenden gegenüber den Mehrpersonenhaushalten in der Überzahl sind.

¹²⁶ Diese Zahlen beziehen sich ausschließlich auf Deutsche und Nichtdeutsche, die 15 Jahre und länger in Deutschland leben. Bei den übrigen Nichtdeutschen lag die durchschnittliche Wartezeit für Alleinstehende sogar bei 19 Monaten (Stuttgarter Wohnungsbericht 2001, S. 25).

wohnungsbestand gesetzt wird.¹²⁷ Um die Wohnungsversorgungschancen von allein stehenden Wohnungslosen gezielt zu erhöhen, wurden zudem in der Vergangenheit in zahlreichen Städten so genannte Soziale Wohnraumhilfen aufgebaut, auf die weiter unten noch weiter eingegangen wird.

11.2 Barrieren bei der Integration von Wohnungslosen in normale Wohnungen

Die Integration von Wohnungslosen in normalem Wohnraum wird durch verschiedenartige Barrieren erschwert.¹²⁸ Zu den finanziellen Barrieren ist dabei in erster Linie die eingeschränkte Zahlungsfähigkeit der Betroffenen zu zählen, die sie von einem erheblichen Teil des Mietwohnungsangebotes wegen der dafür verlangten Miethöhen ausschließen. In mehreren Untersuchungsstädten wird beklagt, dass die lokal festgesetzten Obergrenzen für „angemessene“ Mietkosten im Rahmen der Sozialhilfe und eine mangelnde Flexibilität bei der Gewährung geringfügig höherer Mietübernahmen in Wohnungsnotfällen die Zugangsmöglichkeiten zu privat vermietetem Wohnraum zu stark beschränken. In Duisburg wurde dagegen der Fachstelle für Wohnungsnotfälle das Entscheidungsrecht übertragen, bei Wohnungsnotfällen von den lokalen Mietobergrenzen der Sozialhilfe abzuweichen und höhere Mietübernahmen zu bewilligen.

Hinzu kommt, dass der Zugang zu einem Teil der privat vermieteten Wohnungen nur über finanzielle Einmalzahlungen wie Maklergebühren oder Deponate möglich ist. Die Forderung nach finanziellen Garantien für vermutete wirtschaftliche Risiken bei der Vermietung an Wohnungslose gehört ebenfalls zu den finanziellen Barrieren, die ihren Zugang zu normalem Wohnraum erschweren. Auch hier gibt es aus mehreren Untersuchungsstädten Problemanzeigen, weil die Übernahme von Maklergebühren nur in wenigen Ausnahmefällen erfolgt und weil die von den Sozialämtern häufiger anstelle von Deponaten vorgenommenen Garantieerklärungen nicht den gängigen Anforderungen privater Vermieterinnen und Vermieter entsprechen.¹²⁹

In Ostdeutschland ergibt sich aufgrund des in einzelnen Kommunen erheblichen Anteils genossenschaftlich organisierter Wohnungsbestände die Notwendigkeit, über die Finanzierung entsprechender Anteile wohnungslosen Haushalten überhaupt erst den Weg zu diesem Wohnungsmarktsegment zu eröffnen. In Potsdam und Schwerin werden die erforderlichen Anteile durch die zuständigen Ämter finanziert.

¹²⁷ In Bremen gelingt die Integration von allein stehenden wohnungslosen Männern nach Angaben der befragten Träger noch am häufigsten in privat vermietete Bestände des Substandards und in gewerblich vermietete möblierte Zimmer, bei denen die Bewohner sich Sanitär- und Küchenbereiche teilen müssen. Für wohnungslose Frauen, die zum großen Teil über Gewalterfahrungen verfügen, scheidet diese Option jedoch zumeist auch aus, weil solche Wohnformen mit einer starken Dominanz allein stehender Männer im unmittelbaren Umfeld keine realistische Option der Wohnungsversorgung ist.

¹²⁸ Eine grundlegende Übersicht und Analyse der verschiedenen Barrieren am Wohnungsmarkt findet sich in Hubert/Tomann 1991, S. 18 ff.

¹²⁹ So gelten beispielsweise die Garantieerklärungen des Bremer Amtes für Soziale Dienste bei privat vermieteten Wohnungen nur für eine Monatskaltmiete, sind auf ein Jahr befristet und verlieren darüber hinaus ihre Geltung, wenn die betreffende Person aus dem Sozialhilfebezug ausscheidet. Der Kritik, dass dies keine marktkonforme Regelung ist und dass Wohnungsnotfälle dadurch auch im privat vermieteten Wohnungssektor auf extreme Vermittlungshemmnisse stoßen, wurde im März 2003 insoweit entsprochen, als per Verwaltungsanweisung die (darlehensweise) Gewährung von Deponaten (zwei Monatsmieten) zur Anmietung von Wohnraum an allein stehende wohnungslose oder drogenabhängige oder haftentlassene Frauen und Männer in Hotels, Pensionen, Übernachtungseinrichtungen und Notunterkünften verfügt wurde.

In Bremen wird bezüglich der Übernahme finanzieller Garantien davon berichtet, dass die zuständigen Sozialhilfestellen immer häufiger ablehnen, die im Wohnungsnotstandsvertrag vereinbarten Garantieleistungen bei Vermittlung von Wohnungsnotstandsfällen zu übernehmen (die Unterzeichnung der von den Wohnungsunternehmen verlangten rechtsverbindlichen Individualvereinbarungen wird verweigert), was letztlich zum faktischen Ausschluss der nach dem Vertrag besonders dringlich zu versorgenden Notstandsfälle führt.¹³⁰

Zur Minimierung befürchteter wirtschaftlicher Risiken sind viele Wohnungsgesellschaften in unseren Untersuchungsstädten dazu übergegangen, von allen Mietinteressentinnen und -interessenten Auskünfte der Schufa, der Creditreform und ähnlicher Wirtschaftsinformationsunternehmen über Personen zu verlangen, die in der Vergangenheit eine eidesstattliche Erklärung wegen Zahlungsunfähigkeit abgeben mussten. Bei einem entsprechenden Eintrag wird dann die Wohnungsvermittlung abgelehnt. Für einzelne Wohnungsunternehmen, die ganz oder teilweise privatisiert wurden, wird berichtet, dass seither bei der Wohnungsvermittlung eine deutlich rigide Vorauswahl stattfindet und Wohnungssuchende mit „Schufa-Eintrag“ grundsätzlich nicht mehr als Mieterinnen und Mieter akzeptiert werden. Dort, wo Kommunen verstärkt dazu übergegangen sind, anstelle von Mietschuldenübernahmen die Vermittlung von Mietschuldnerhaushalten in andere Wohnungen als Instrument zur Vermeidung drohender Wohnungslosigkeit zu nutzen, wird auch von einer stärkeren Zusammenarbeit der Wohnungsunternehmen untereinander berichtet, um die Vermietung an Haushalte mit Mietschulden in anderen Unternehmen zu vermeiden.

Neben den finanziellen Barrieren im engeren Sinne spielen aber auch andersartige Barrieren eine Rolle für die Vermittlungschancen von Wohnungsnotfällen, so etwa die Ablehnung aufgrund von Vorurteilen oder ein erwarteter und nicht ausreichend abgedeckter Bedarf an persönlicher Hilfe für die Betroffenen. So werden etwa in Pinneberg insbesondere die mangelnden Kapazitäten für nachgehende und wohnbegleitende Hilfen als entscheidendes Hindernis zur Vermittlung von Personen angesehen, die einen entsprechenden Bedarf aufweisen. Die Beratungsstelle für Wohnungslose in Pinneberg weist ergänzend darauf hin, dass dort wohnungslose Haushalte ohne Erwerbseinkommen seit einiger Zeit grundsätzlich keine Wohnungen durch Wohnungsgesellschaften angeboten bekämen. Dadurch komme der Arbeitsaufnahme – und sei es auch nur im Rahmen kurzfristiger Beschäftigungsmaßnahmen – eine herausragende Bedeutung auch für die Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse zu. Umgekehrt wirke sich die Krise bei entspre-

¹³⁰ Zur Absicherung potentieller wirtschaftlicher Risiken ist im § 3 des Wohnungsnotstandsvertrages festgelegt, dass die Stadtgemeinde, vertreten durch das Amt für Soziale Dienste (AfSD), Schadenersatz und Mietausfälle übernimmt, die in Folge einer Versorgung von Wohnungsnotstandsfällen der höchsten Dringlichkeitsstufe (insbesondere Obdach- und Wohnungslose) entstehen und von diesen schuldhaft verursacht wurden. In § 3 Abs. 4 heißt es: „Zur Übernahme der Verpflichtung des AfSD bedarf es einer Erklärung im Einzelfall. Diese Kostenübernahmeerklärung soll vor Abschluss des Mietvertrages vorliegen.“ Während die zuständige senatorische Behörde angibt, dass eine Ablehnung der Garantieleistung nur in solchen Fällen erfolge, in denen gleichzeitig eine günstigere, aber dennoch angemessene Wohnung konkret zur Verfügung stehe, berichten die Träger von einer Reihe von Fällen, in denen die entsprechende Garantieerklärung mit dem pauschalen Hinweis abgelehnt wurde, dass solche Garantien aus Kostengründen nicht mehr erteilt würden. Die Fälle in denen Schadenersatzforderungen im Rahmen der gewährten Garantien geltend gemacht wurden, halten sich in eng begrenztem Rahmen (2001 wurden in 43 Fällen rd. 30.800 € Schadenersatz geltend gemacht, 2002 in 25 Fällen rd. 26.400 €. Nicht gesondert erfasst werden die im Rahmen der entsprechenden Garantieerklärung übernommenen Mietrückstände und Mietausfälle).

chenden Beschäftigungsmaßnahmen direkt auch auf die Reintegrationschancen von Wohnungslosen in regulären Wohnraum aus.

In einem großen Wohnungsunternehmen einer anderen Stadt wurde dem Mitarbeiter einer Wohnungsloseneinrichtung geraten, wohnungssuchende Klientinnen und Klienten möglichst nicht bei der Bewerbung um eine Wohnung zu begleiten, weil in diesem Fall schon aufgrund des vermuteten Unterstützungsbedarfs von einer Wohnungsvermittlung regelmäßig abgesehen werde.¹³¹

Eine besondere Barriere für Personen, die nicht am Ort ihres derzeitigen Aufenthalts wohnungslos wurden, stellen administrative Beschränkungen bei der Vormerkung als Wohnungssuchende dar. So werden in Stuttgart nur diejenigen Haushalte in der Vormerkdatei des Amts für Liegenschaften und Wohnen registriert, die mindestens drei Jahre in Stuttgart polizeilich gemeldet sind. *„Diesem Personenkreis gleichzusetzen sind wohnungslose, zur eigenständigen Haushaltsführung befähigte Wohnungssuchende, die über den zuständigen Träger eine mindestens dreijährige ununterbrochene Betreuung im Stuttgarter Hilfesystem nachweisen.“* (Stuttgarter Vormerk und Belegungsrichtlinien, 1.2.2).¹³² Erst nach der Aufnahme in die Vormerkdatei beginnt dann die Wartezeit bis zur Vermittlung einer Wohnung, die insbesondere bei Alleinstehenden – wie beschrieben – trotz einer hohen Dringlichkeit mehrere Jahre dauern kann.

11.3 Ansätze zur gezielten Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass in den meisten Untersuchungsstädten Initiativen ergriffen wurden, um die Vermittlung von Wohnungslosen in normale Wohnungen zu befördern. Ein Teil dieser Aktivitäten bezieht sich vorrangig auf die besonders benachteiligten Alleinstehenden.

Dazu gehören diverse Bauprojekte, mit denen öffentlich geförderte Kleinwohnungen geschaffen wurden, die überwiegend mit allein stehenden Wohnungslosen in besonderen sozialen Schwierigkeiten belegt werden. In Stuttgart ist hier beispielsweise ein beachtliches Kontingent von Neubauwohnungen entstanden. Allein der freie Träger *Ambulante Hilfe e.V.* hat durch regelmäßige Bauprojekte zwischenzeitlich 76 Sozialwohnungen in sieben Häusern neu geschaffen, die mit regulären und unbefristeten Mietverträgen an ehemals Wohnungslose vermietet werden.¹³³ Auch die *Stuttgarter Netzwerk Stiftung dbR* trat mehrmals als Investor bei der Schaffung von Wohnungen für Menschen in Wohnungsnot in Erscheinung, errichtete dabei aber auch Wohnungen für kinderreiche Familien, für Alleinerziehende und für psychisch Kranke. Nach einer Aufstellung des Stuttgarter Amts für Liegenschaften und Wohnen wurde im

¹³¹ In der Studie des INWISS über *„Wohnraumbeschaffung durch Kooperation“* wird eine ganze Reihe von Gruppen aufgezählt, die nach Aussagen der befragten Kommunen und Wohnungsunternehmen *„als Risikogruppen bzw. als kaum vermittelbar im Rahmen von Kooperationen“* eingestuft wurden: *„wiederholte Mietschuldner; überschuldete, arbeitslose Haushalte; Haushalte mit bekanntem mietwidrigem Verhalten; Haushalte mit Verwahrlosungstendenzen; Alleinstehende, die längere Zeit wohnungslos waren; Haushalte mit starken sozialen Auffälligkeiten im Wohnverhalten wie z.B. Punks; Haushalte mit offenkundigen psychosozialen Problemen wie z.B. Alkohol- und Drogenabhängige“* (BBR 2000, S. 76).

¹³² Wer ein Wohnungsangebot des Amtes ohne triftigen Grund ablehnt, wird aus der Vormerkdatei gelöscht und kann erst nach Ablauf von zwei Jahren erneut und ohne Anrechnung von Wartezeiten in die Vormerkdatei aufgenommen werden.

¹³³ Es handelt sich überwiegend um Ein- und Zweizimmerwohnungen, aber auch um einige Dreizimmerwohnungen, die an Paare vermietet werden.

Zeitraum zwischen 1990 und 2001 der Bau von insgesamt 204 Wohneinheiten für Wohnungslose nach § 72 BSHG in 21 Projekten gefördert. Ein Teil dieser Wohnungen wurde auch im Rahmen eines Landesprogramms zur erhöhten Förderung beim Bau von Mietwohnungen für besondere Bedarfsgruppen in Baden-Württemberg bezuschusst.

In Schleswig-Holstein wurde im Rahmen des Landesförderprogramms „*Wohnungen für Wohnungsnotfälle*“ zwischen 1995 und 2000 die Schaffung von insgesamt 267 Wohneinheiten mit regulären Mietverträgen gefördert,¹³⁴ von denen auch fünf Wohnungen bei einer Kirchengemeinde in Pinneberg (die als Grundstücksgeberin, Bau-trägerin und Vermieterin fungierte) zur Vermietung an Wohnungslose genutzt wurden. Vier der fünf Wohnungen wurden an wohnungslose Frauen (zwei davon an Alleinerziehende mit Kind) vermietet, die diakonische Beratungsstelle übernahm die persönliche Hilfe.

Andere Formen der gezielten Wohnungsbeschaffung für Wohnungsnotfälle konzentrieren sich auf den Wohnungsbestand. Der Bremer Wohnungsnotstandsvertrag wurde bereits mehrfach genannt. In Bremen wurde darüber hinaus schon vergleichsweise früh (1982) der Verein *Wohnungshilfe e.V.* gegründet, eine intermediäre Organisation, die für sozial Benachteiligte in Wohnungsnot (vorwiegend Alleinstehende, insbesondere Straffällige, Konsumenten illegaler Drogen sowie allein stehende Wohnungslose nach § 72 BSHG) Wohnungen anmietet oder ankauft und an Personen aus der Zielgruppe weitervermietet. Persönliche Hilfen sollen dann bei Bedarf von den Mitgliedsorganisationen des Vereins geleistet werden, deren Klientel in den jeweiligen Wohnungen versorgt wurde. Ende 2001 verwaltete der Verein einen Bestand von 143 Wohnungen, von denen 97 angemietet und 46 im Eigentum des Vereins waren (Verein Wohnungshilfe 2002, S. 4). Der Wohnungserwerb wurde nicht zuletzt durch einen Sonderfonds „Sozial Wohnen“ mit einem Gesamtbetrag von deutlich über 350.000 Euro ermöglicht, der in der ersten Hälfte der 90er-Jahre aus größeren Spenden von Sponsoren und Zuwendungen der öffentlichen Hand angelegt wurde.¹³⁵

Der Bremer Verein Wohnungshilfe gehört damit zu den Sozialen Vermietungsagenturen oder den Sozialen Wohnraumhilfen, wie sie auch in vielen anderen deutschen Städten mit jeweils unterschiedlicher konzeptioneller Ausrichtung zu finden sind.¹³⁶ Allerdings befristet der Verein als Vermieter – im Gegensatz zu vielen anderen Sozialen Wohnraumhilfen in Deutschland (und ohne rechtliche Basis im geltenden Mietrecht) – die Mietverträge in der Regel auf ein Jahr mit einer Option auf Verlängerung um ein weiteres Jahr. Bei Zwischenvermietungen ist eine Überleitung in ein unbefristetes Hauptmietverhältnis mit dem Eigentümer bzw. der Eigentümerin der Wohnung angestrebt, wird aber nur relativ selten erreicht. Der Verein wird damit dem Ziel einer dauerhaften Integration in normale Wohnverhältnisse nur unzureichend gerecht. Konflikte mit den Mitgliedsorganisationen gibt es häufiger bei der Auswahl von Mieterinnen und Mietern durch den Verein. Personen mit psychischen Problemen und befürchteten auffälligen Verhaltensweisen werden auch vom „Verein Wohnungs-

¹³⁴ Siehe Güldenbergs 2001, S. 33

¹³⁵ Zur Bilanz des Vereins Wohnungshilfe vgl. auch Evers 2001.

¹³⁶ Für eine ausführliche Evaluation einer solchen Organisation, der Sozialen Wohnraumhilfe Hannover, vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997 und Busch-Geertsema 2002. Zur Verbreitung von sozialen Wohnraumhilfen in Hessen vgl. Institut Wohnen und Umwelt 1996. Ein aktueller Überblick über bekannte Soziale Wohnraumhilfen in Deutschland und Beispiele aus dem Ausland findet sich auch in Busch-Geertsema 2001.

hilfe“ weitgehend aus der Versorgung in seinen Beständen ausgegrenzt. Die Geschäftsführerin des Vereins begründet dies mit der besonderen Interessenlage des Vereins als Hauptmieter (und Zwischenvermieter) gegenüber Wohnungseigentümer(inne)n, bei denen ein gutes Image des Vereins von hoher Bedeutung sei.¹³⁷ Allerdings werden damit auch die engen Grenzen deutlich, die einer zielgruppenspezifischen Wohnungsversorgung über „soziale Zwischenvermieter“ gesetzt sind.

In Potsdam wurde ein anderer Weg beschritten, um von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Haushalten einen Zugang zu Wohnraum zu schaffen. Zwischen der Stadt und dem stadt eigenen (und zugleich größten) Wohnungsunternehmen (GEWOBA, rd. 20.000 Wohneinheiten) wurde ein Vertrag über ein Kontingent von zum Untersuchungszeitpunkt 26 so genannten Gewährleistungswohnungen geschlossen, um damit gezielt den Abbau von Obdachlosigkeit und die Reintegration Wohnungsloser zu befördern. Praktisch ist dem Sachgebiet Wohnraumsicherung der Stadt mit dem Vertrag ein direktes Belegungsrecht zuvor festgelegter Wohnungen zugestanden worden. Im Gegenzug sichert die Stadt über Gewährleistungen das vermeintliche oder tatsächliche finanzielle Risiko einer Vermietung ab und führt direkt (Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter des Sachgebietes Wohnraumsicherung) die Sozialbetreuung der Haushalte durch oder lässt dies durch die ambulanten Wohnhilfen des örtlichen freien Wohnungslosenhilfeträgers (AWO) durchführen. Die Verträge sehen vor, dass nach einer gewissen Zeit (in der Regel sind dies zwölf Monate) das Nutzungsverhältnis in ein Mietverhältnis mit dem ehemaligen Wohnungsnotfall überführt wird.

In der Stadt Duisburg wird der Begriff der Sozialen Wohnraumhilfe in einem anderen Sinne als gemeinhin üblich verwendet. Hier ist bei der städtischen Fachstelle für Wohnungsnotfälle ein spezieller Dienst zugeordnet, der zentral Wohnraum für die von Wohnungslosigkeit bedrohte oder bereits wohnungslose Klientel der Fachstelle sowie des kooperierenden freien Trägers (Diakoniewerk) akquiriert. Dieser Dienst ist also – im Gegensatz zu anderen Organisationseinheiten, die unter dem Begriff „Soziale Wohnraumhilfe“ subsumiert werden – nicht in freier, sondern in kommunaler Trägerschaft und ist Teil der Fachstelle. Er agiert auch nur in Ausnahmefällen als Zwischenvermieter und vermittelt in der Regel Hauptmietverhältnisse zu Wohnungsunternehmen und privaten Vermieterinnen und Vermietern (Maklerfunktion). Gegenüber diesen übernimmt er aber auch die Rolle des Zentralen Ansprechpartners, wenn Probleme in den vermittelten Mietverhältnissen auftauchen (Regiestellenfunktion). Bei entsprechendem Bedarf obliegt ihm dann auch die Koordination von Hilfen der Sozialarbeit bzw. des kommunalen hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienstes. Neben ihren eigenständigen Akquisitionsbemühungen ist die Duisburger „Soziale Wohnraumhilfe“ auch an der städtischen „Maklerrunde“ beteiligt. Bei der regelmäßig tagenden Maklerrunde wird die Vergabe aller Wohnungen besprochen, die entweder als Sozialwohnungen frei gemeldet oder die als frei finanzierte Wohnungen der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle des Duisburger Amtes für Soziales und Wohnen zur Vermittlung angeboten wurden. Vermittlungsvorschläge der „Sozialen Wohnraumhilfe“ werden dabei vorrangig behandelt.

Der bereits mehrfach erwähnte Hauswirtschaftliche Beratungs- und Begleitdienst (mit durchschnittlich fünf Mitarbeiterinnen), der ebenfalls der Duisburger Fachstelle zugeordnet ist, wurde eingerichtet, weil ein Teil der Klientinnen und Klienten der Wohnungsnotfallhilfe auf pragmatische und lebenspraktische Unterstützungsleistungen

¹³⁷ Vgl. Evers (2001), S. 28

(beim Sauberhalten der Wohnung, bei der Selbstversorgung, in wirtschaftlichen Angelegenheiten) angewiesen ist, um ein reguläres Mietverhältnis auf Dauer aufrechtzuerhalten. Die Arbeit des Hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienstes ergänzt das sozialarbeiterische Handlungsfeld und ermöglicht den sozialpädagogischen Fachkräften zugleich eine Fokussierung auf die entsprechenden Kernbereiche präventiver und reintegrativer Aktivitäten. Auch wenn der Dienst der Fachstelle zugeordnet ist, kann der freie Träger der Wohnungslosenhilfe (Diakoniewerk) dennoch auf die Leistungen zurückgreifen.

Eine innovative Form des bürgerschaftlichen Engagements bei der Akquisition von Wohnungen für Wohnungslose – eine „Wohnungssuchbörse“ – wird schließlich in Pinneberg praktiziert. Sechs bis acht ehrenamtliche Mitglieder einer Pinneberger Kirchengemeinde werten systematisch die Wohnungsangebote in Zeitungen aus und beraten die Wohnungslosen einmal wöchentlich in den Räumen der Beratungsstelle des freien Trägers. Für ihre Tätigkeit wurden und werden die Ehrenamtlichen von den Fachkräften der Beratungsstelle für Wohnungslose systematisch qualifiziert und begleitet. Es erfolgt keine statistische Auswertung der Vermittlungsergebnisse, aber es können immer wieder Erfolge und eine erhebliche Entlastungswirkung für die professionelle Fachberatung vermeldet werden.

12. Veränderungen in der Sozialhilfepraxis, Durchsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“

In allen Fallstudienstädten wurden vor und während des Untersuchungszeitraums Veränderungen in der Sozialhilfepraxis diskutiert und forciert, die auf eine verstärkte Durchsetzung von Mitwirkungspflichten und die offensive Verknüpfung von Leistungsgewährung mit der Arbeitsbereitschaft der Hilfebedürftigen hinauslaufen. Häufig wurden und werden diese Diskussionen unter dem Motto „Fördern und Fordern“ diskutiert. Die in diesem Kontext möglichen und vermehrt zum Einsatz kommenden Sanktionen können auch zur Gefährdung von Wohnverhältnissen und schließlich zum Wohnungsverlust beitragen.

Aus mehreren Untersuchungsstädten wird – vorwiegend von den befragten freien Trägern der Wohlfahrtspflege, aber auch von Befragten aus dem Bereich der kommunalen Sozialhilfe – von einer Entwicklung in dieser Richtung berichtet. Zwar gibt es in der Regel zu diesem Bereich noch keine statistischen Erfassungen, aber es wird von einer ganzen Reihe von Fällen berichtet, bei denen es durch entsprechende Sanktionen der Sozialverwaltung zur Wohnungslosigkeit und zur anschließenden Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe gekommen ist. Von Teilen der Politik und der Verwaltung würden solche Fälle nicht nur wissentlich in Kauf genommen, sondern auch als Beleg für eine konsequentere Durchsetzung des „Forderns“ positiv bewertet. In diesen Fällen sei jedoch weder die Mitwirkungsbereitschaft gesteigert noch eine Senkung der Kosten erreicht worden, sondern eher der gegenteilige Effekt eingetreten. Übereinstimmend wird darauf verwiesen, dass die den Betroffenen angelastete „mangelnde Mitwirkungsbereitschaft“ in vielen Fällen auf psychische Erkrankungen oder eine Suchtproblematik zurückgeht, die von der Sachbearbeitung in den wirtschaftlichen Hilfen nicht als solche erkannt und adäquat berücksichtigt wurden.

In mehreren Städten haben die Präventionsstellen darauf hingewirkt, dass sie von Fällen, denen die Sozialhilfe gekürzt oder ganz eingestellt werden soll, frühzeitig in Kenntnis gesetzt werden und dass im Fall von Kürzungssanktionen zumindest eine Sicherstellung der weiteren Mietzahlungen erreicht wird. Beratungsstellen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten weisen auch darauf hin, dass Verhaltensweisen, die als fehlende Mitwirkung interpretiert werden, oftmals Ausdruck und Folge bestehender sozialer Schwierigkeiten sei, deren Überwindung mit einer Kürzung oder Streichung der Sozialhilfe konterkariert würden.

Der Druck zur Reduzierung von Sozialhilfeausgaben erschwert auch die Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohn- und Lebensverhältnisse. So wird verschiedentlich darauf verwiesen, dass es in letzter Zeit deutlich schwieriger geworden ist, eine adäquate Erstausrüstung zu erreichen. Sozialhilfeberechtigte werden verstärkt auf Möbellager und gebrauchte Ausstattungsgegenstände verwiesen, Pauschalen für Haushaltsausstattungen und Kleiderbeihilfen wurden abgesenkt und vor einem „neuen Start“ in der eigenen Wohnung sind häufiger kräftezehrende bürokratische Hürden zu überwinden. In diesem Kontext ist auch auf das bereits erwähnte Problem einer deutlich restriktiveren Handhabung und in einigen Orten sogar deutlichen Absenkung von Angemessenheitsgrenzen für die Mietkosten zu verweisen, die im Rahmen der Sozialhilfe übernommen werden (Mietobergrenzen).

Aufseiten der Leistungsträger gibt es in mehreren Städten die Tendenz zur Umstellung der Finanzierungsformen für den ambulanten Bereich auf Fachleistungsstunden. Damit soll nicht zuletzt eine stärkere Anpassung der Personalkapazitäten an

den tatsächlichen Bedarf erreicht werden. Allerdings stellt sich bei dieser Art der Finanzierung das Problem einer ausreichenden Abdeckung von Vorhaltekosten sowie der fallübergreifenden bzw. fallunabhängigen Kosten (sowie eines entsprechend flexiblen Personaleinsatzes) bei den Leistungserbringern und eines erhöhten administrativen Aufwandes bei der Bewilligung und Abrechnung der Leistungen.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung standen für den gesamten Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitshilfen nach dem BSHG durchgreifende Veränderungen an, deren Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallhilfe noch nicht absehbar waren. Es wurde jedoch häufig die Befürchtung geäußert, dass sich die verstärkte Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf den ersten Arbeitsmarkt und die Infragestellung kommunaler Arbeitshilfen nach dem BSHG nachteilig auf die gezielte Förderung von arbeitslosen Personen mit besonderen Vermittlungsproblemen auswirke. Einzelne Projekte, wie beispielsweise Fortbildungsmaßnahmen für Suchtkranke, waren bereits mit dem Verweis auf eine zu geringe Vermittlungsquote im Anschluss an die Maßnahme eingestellt worden. In einzelnen Kommunen sind auch bereits die kommunalen Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit stark reduziert oder gar gestrichen worden.

Von positiven Erfahrungen mit frauenspezifischen Maßnahmen zur Reintegration in die Erwerbsarbeit wird insbesondere von der Frauenpension in Schwerin berichtet, die – ebenso wie die Stuttgarter Tagesstätte *Femmetastisch* – bis Ende 2000 an einem dreijährigen Bundesmodellprojekt zur beruflichen Förderung von allein stehenden wohnungslosen Frauen beteiligt war.¹³⁸ In Schwerin konnte im Rahmen eines Sonderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern für „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ eine Anschlussförderung für die Dauer von zwei Jahren erreicht werden.

¹³⁸ Zu den Ergebnissen des Bundesmodellprojektes vgl. Enders-Dragässer/Roscher 2002. Die Zielgruppe der Maßnahmen des Bundesmodellprojektes umfasste nicht nur aktuell wohnungslose Frauen, sondern zu einem erheblichen Teil auch andere erwerbslose Frauen mit sozialen Schwierigkeiten, von denen wiederum ein (nicht näher zu spezifizierender) Teil aufgrund drohender Wohnungsverluste oder inakzeptabler Wohnverhältnisse zu den Wohnungsnotfällen gezählt werden kann, vgl. ebda., S. 146 ff.

13. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Ergebnisse unserer Analysen neuer Organisationsformen der Hilfen in Wohnungsnotfällen und der Auswirkungen des Strukturwandels der sozialen Arbeit auf diese institutionellen Hilfen stützen sich im Wesentlichen auf Fallstudien in den Städten Stuttgart, Bremen, Duisburg, Potsdam, Schwerin und Pinneberg, beziehen aber auch überregionale Datenquellen und verfügbare Ergebnisse aus anderen Untersuchungen mit ein.

Die Analyse der quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik ergibt ein uneinheitliches Bild. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede und Defizite in der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit lokaler Daten zur Wohnungsnotfallproblematik. Der vorherrschende Trend bei der Entwicklung der überregionalen Unterbringungszahlen von Wohnungslosen zeigt jedoch, dass die noch zu Beginn der 1990er-Jahre zu verzeichnende Steigerung zur Mitte der Dekade beendet und seitdem ein deutlicher Rückgang der Wohnungslosenzahlen zu verzeichnen war, der auch durch den Abbau von Unterkünften im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung forciert wurde. In einigen Städten – insbesondere in prosperierenden Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt, aber auch dort, wo Wohnungslose mit verstärkten Zugangsbarrieren in einem ansonsten relativ entspannten Wohnungsmarkt konfrontiert sind – zeichnet sich in jüngster Zeit eine Trendwende und ein erneuter Anstieg der Wohnungslosenzahlen ab.

Während die Wohnungslosenzahlen seit Mitte der 1990er-Jahre zumeist rückläufig waren und dieser Trend in vielen Städten auch noch weiter anhält, belegen verfügbare Daten über bedrohte Wohnverhältnisse infolge von Mietschulden und Räumungsklagen einen gegenteiligen Trend: Die Zahl der Präventionsfälle ist deutlich gestiegen, und wenn überhaupt, so ist erst in jüngster Zeit eine Stagnation oder ein leichter Rückgang auf hohem Niveau eingetreten. Die vielerorts feststellbare gegenläufige quantitative Entwicklung von bedrohten Wohnverhältnissen und eingetretener Wohnungslosigkeit verweist auch auf die gestiegene und nach wie vor hochaktuelle Bedeutung präventiver Arbeit zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit.

Verbesserung der Datengrundlage

E m p f e h l u n g

Die Datengrundlage zur Wohnungsnotfallproblematik sollte verbessert werden. Dies betrifft sowohl die nationale Ebene als auch viele Kommunen und freie Träger. Kommunale Daten sollten als Mindestanforderung die Zahl der Wohnungslosen abbilden, die an einem Stichtag im Rahmen von Ordnungs- und Sozialhilferecht untergebracht waren (einschließlich derjenigen in Einrichtungen freier Träger), die Gesamtzahl und das Ergebnis der jährlich bekannt gewordenen Präventionsfälle, die Zahl der gemeldeten Räumungsklagen, der angesetzten und durchgeführten Zwangsräumungen sowie Fallzahlen und jährliche Kosten von Mietschuldenübernahmen. Für die Dokumentationssysteme freier Träger der Wohnungslosenhilfe wurden erst kürzlich bundeseinheitliche Standards vereinbart. Alle Dokumentationssysteme sollten geschlechterdifferente Aussagen ermöglichen.

Die Einführung der von der Fachwelt seit Jahren geforderten – und auf ihre Machbarkeit und praktische Umsetzung vom Statistischen Bundesamt und vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen erprobten – bundesweiten Wohnungslosenstatistik ist überfällig.

Im Hinblick auf Veränderungen bei der Zusammensetzung der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalte ist zunächst festzustellen, dass Familien zumeist deutlich stärker vom Abbau der Wohnungslosigkeit (und dem gezielten Abbau von Obdachlosenunterkünften) profitieren konnten als Alleinstehende,

was nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck kommt, dass der relative Anteil der Alleinstehenden unter den Wohnungslosen hoch und in den letzten Jahren noch weiter gewachsen ist. In zwei unserer sechs Untersuchungsstädte waren zum Untersuchungszeitpunkt (zweite Jahreshälfte 2002) sogar überhaupt keine wohnungslosen Familien mehr untergebracht. Im Hinblick auf die allein stehenden Wohnungslosen thematisieren die von uns befragten Expertinnen und Experten den gestiegenen Bedarf nach frauenspezifischen Angeboten und nach adäquaten Angeboten für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen sowie für gesundheitlich (oft infolge von Suchterkrankungen) stark beeinträchtigte und ältere Hilfesuchende. Auch auf einen gestiegenen Anteil von jungen Menschen unter den Wohnungslosen wird verschiedentlich hingewiesen.

In allen Fallstudienorten hat es in den vergangenen Jahren deutliche organisatorische Veränderungen im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen gegeben. Durch die Neustrukturierung von Kompetenzen und Ressourcen sind traditionelle Trennlinien innerhalb der Kommunen teilweise überwunden und präventive Aufgabenbereiche gestärkt worden. Freie Träger engagieren sich verstärkt im Bereich der Verhinderung drohender Wohnungsverluste, übernehmen mancherorts aber auch Aufgaben der kommunalen Obdachlosenunterbringung und sind Träger von Projekten zur gezielten Versorgung von Wohnungslosen mit normalen Wohnungen. Oftmals sind aber auch noch deutliche Schnittstellen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten erkennbar, die eine verbindliche Kooperation und die effektive Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erschweren. Beispielhafte Ansätze aus unseren Untersuchungsstädten zeigen Möglichkeiten für eine konsequente Integration freier Träger und zum Aufbau eines integrierten Gesamtsystems für Hilfen in Wohnungsnotfällen.

E m p f e h l u n g	Optimierung der Organisation der Hilfe in Wohnungsnotfällen und Aufbau integrierter Gesamthilfesysteme
	Die Konzentration von Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf eine Stelle hat sich bewährt und sollte überall umgesetzt werden. Der weitere Ausbau Zentraler Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit analog den Empfehlungen des Deutschen Städtetages sollte gegebenenfalls durch Förderprogramme unterstützt werden, wie es derzeit in Nordrhein-Westfalen stattfindet.
	Die Kooperation zwischen den in die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik involvierten kommunalen und freiverbandlichen Stellen und Diensten ist zu intensivieren und zu integrierten Gesamthilfesystemen weiterzuentwickeln. Die jeweils örtlich zu definierende Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und freiverbandlicher Trägerschaft sollte konzeptionell festgelegt und vertraglich festgeschrieben werden.
	Die Erschließung und Erprobung neuer Wirkungsfelder und Partnerschaften – insbesondere im Bereich der Prävention – durch die freien Träger ist zu begrüßen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Innovationen in das Gesamtsystem integrierter Wohnungsnotfallhilfe eingebettet sind und eine hohe Verbindlichkeit sichergestellt ist. Wo möglich und erforderlich, sollte die Zusammenarbeit zwischen freien Trägern und den örtlichen Wohnungsunternehmen im präventiven und reintegrativen Bereich aufgebaut oder intensiviert werden. An der Schnittstelle zwischen Wohnungslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Jugendhilfe ist die Zusammenarbeit der Träger zu intensivieren und zu institutionalisieren.

Im Zuge der Neuorganisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen lassen sich durchgängig auch Ansätze zu ihrer sozialräumlichen Ausrichtung finden, wobei eine breite Varianz von Organisationsformen vorherrscht. Sie reichen von der sozialräumlichen Ausrichtung der Zuständigkeiten innerhalb einer weiterhin an einem zentralen Ort

konzentrierten Fachstelle über den Aufbau von Schwerpunktaktivitäten in einem oder mehreren „sozialen Brennpunkten“ bis zur konsequenten Dezentralisierung von kommunalen Präventionsdiensten und von Beratungsstellen freier Träger. Unsere Analyse konzentrierte sich auf die Potenziale und Risiken der unterschiedlichen Organisationsweisen. Als positive Wirkungen einer Dezentralisierung wurden unter anderem die größere räumliche Nähe zur Zielgruppe und eine bessere Kenntnis ihrer Lebensbedingungen und sich abzeichnender Wohnungsnotfallrisiken sowie die bessere Einbindung in lokale Strukturen genannt. Im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen birgt die Dezentralisierung jedoch auch diverse Risiken. Bei der – notwendigen – Fokussierung dezentraler Organisationseinheiten auf die Wohnungsnotfallproblematik bringt die geringe Größe der dezentralen Stellen Probleme in Bezug auf ihre durchgängige Erreichbarkeit und Fähigkeit zur schnellen Intervention mit sich. Es entstehen neue Schnittstellen und es kann zu Verdrängungs- und Verschiebungseffekten zwischen verschiedenen dezentralen Organisationseinheiten mit der Folge gesamtstädtisch erhöhter Wohnungslosigkeit kommen. Der Koordinierungsaufwand (und entsprechender Personalbedarf) ist nicht zu unterschätzen. Im Interesse einer effektiven und bedarfsgerechten Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik kann es daher auch sinnvoll sein, zentrale Elemente dieser Arbeit auch weiterhin in zentralen Anlaufstellen zu organisieren und lediglich in Schwerpunktgebieten („sozialen Brennpunkten“) separate Anlaufstellen aufzubauen. Beispiele aus unseren Untersuchungsstädten zeigen auch, dass die Beibehaltung zentraler Anlaufstellen eine interne Zuständigkeitsaufteilung nach Sozialräumen nicht ausschließt und eine geschlechts- und zielgruppenspezifische Differenzierung eher erleichtert.

Ausbau der sozialräumlichen Orientierung bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen ohne Effektivitätsverluste

E m p f e h l u n g

Eine verstärkte sozialräumliche Orientierung bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen ist prinzipiell zu begrüßen, macht jedoch nur bei einer entsprechenden Größe der Kommune und bei entsprechender personeller Ausstattung Sinn und sollte daran orientiert sein, die aufgezeigten Risiken weitestmöglich zu vermeiden. Von einer völligen Dezentralisierung der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist abzuraten, zentrale Aufgaben und Kompetenzen sollten auch künftig in einer zentralen Organisationseinheit (am besten einer Zentralen Fachstelle; bei sehr großen Metropolen ggf. auch in mehreren Bezirksfachstellen) konzentriert sein. Die Fähigkeit zur raschen und qualifizierten Krisenintervention muss in jedem Fall aufrechterhalten bleiben. Generell sollte das Ziel sein, die Potenziale von sozialräumlicher Orientierung, dezentraler Leistungserbringung und Quartiersmanagement intelligent mit den Vorteilen der zentralen Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen für den Kernbereich der Wohnungsnotfallhilfen zu verknüpfen. Dazu gehört beispielsweise auch die Beobachtung von konzentriert auftretenden Wohnungsproblemen („Wohnungsnotfallkataster“) und die Durchführung spezieller Sozialraumprojekte. Eine gesamtstädtische Sozialplanung hat auch dafür zu sorgen, dass die festgelegten sozialräumlichen Zuständigkeitsabgrenzungen verschiedener Hilfesysteme übereinstimmen.

Auffällig ist, dass es in den Fallstudienorten bislang nur wenig Berührungspunkte zwischen den jeweiligen lokalen Hilfesystemen für Wohnungsnotfälle und solchen Projekten gibt, die im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ gefördert werden. Kontakte untereinander kommen allenfalls punktuell zustande und die unterschiedlichen Orientierungen führen durchaus häufiger auch zu Interessenskonflikten, wenn Versorgungskapazitäten der Wohnungsnotfallhilfe durch Initiativen des Quartiersmanagements eher beschnitten werden.

Verstärkte Nutzung des Programms „Soziale Stadt“ und intensivere Kooperation

Im Programm „Soziale Stadt“ sollten Maßnahmen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen verstärkt und gezielt gefördert werden. Zudem sollte die Kooperation zwischen Trägern des im Rahmen des Programms finanzierten Quartiersmanagements und der Wohnungsnotfallhilfe ausgebaut und negative Auswirkungen des Programms auf das jeweilige gesamtstädtische Versorgungsangebot für Wohnungsnotfälle vermieden werden.

In mehreren Untersuchungsstädten ist es durch gezielte Maßnahmen gelungen, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und die dort vormals untergebrachten Haushalte (insbesondere Familien) dauerhaft in regulären Wohnungen zu versorgen. Weniger stark ausgeprägt waren Maßnahmen zur „Ambulantisierung“ von Hilfen für Alleinstehende mit besonderem Unterstützungsbedarf, bei denen Plätze in stationären Einrichtungen und Sonderwohnformen abgebaut und durch Kapazitäten zur Erbringung intensiver persönlicher Hilfen in normalem Wohnraum ersetzt wurden. Beispiele aus unseren Untersuchungsstädten zeigen dennoch, wie ein solcher Umbau des Hilfesystems möglich ist. Dort, wo er realisiert wurde, führte er zu nachhaltigeren und bedarfsgerechteren Integrationshilfen. Entscheidende Voraussetzung für eine „Ambulantisierung“ der Hilfen ist die Verfügbarkeit von dauerhaft nutzbarem Normalwohnraum und die Schaffung ausreichender Kapazitäten für wohnbegleitende Hilfen. Aufgrund der deutlich höheren Platzzahlen für wohnungslose Männer spielt der beschriebene Umbauprozess im Hilfesegment für Männer eine größere Rolle als bei den frauenspezifischen Hilfen.

Abbau institutioneller Sonderwohnformen und Aufbau ausreichender und bedarfsgerechter wohnbegleitender Hilfe in normalem Wohnraum

Durch den weiteren Ausbau ausreichender und bedarfsgerechter Hilfen in normalem Wohnraum ist der Prozess der „Ambulantisierung“ weiter voranzutreiben. Es wird zwar auch künftig noch einen Bedarf an stationären Hilfen und Sonderwohnformen geben, seine Minimierung wird aber in hohem Maße davon abhängen, in welchem Umfang auch für unterstützungsbedürftige Wohnungslose (Alleinstehende wie Mehrpersonenhaushalte, Männer wie Frauen) der Zugang zu adäquatem Wohnraum und angemessenen wohnbegleitenden Hilfen sichergestellt werden kann. Besteht ein besonders intensiver Hilfebedarf, so sollte auch dieser im Rahmen ambulanter Maßnahmen abzudecken und zu finanzieren sein. Für die alltagsbezogene lebenspraktische Unterstützung (etwa beim Einkauf, der Wohnungsreinigung oder der Geldverwaltung) ehemals Wohnungsloser mit entsprechendem Bedarf empfiehlt sich der Aufbau und die Finanzierung eines hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitedienstes.

Auf die weiter oben bereits angesprochenen Veränderungen insbesondere bei der Klientel von Hilfen für allein stehende Wohnungslose und die verstärkte Wahrnehmung spezifischer Bedarfe von Teilgruppen dieser Klientel wurde in den meisten Fallstudienstädten mit einer Differenzierung der Angebote reagiert. So sind fast überall in den letzten Jahren frauenspezifische Angebote entwickelt worden, die durchweg auf eine hohe Nachfrage treffen. Die meisten dieser Angebote haben Wohnersatzfunktion und sozialtherapeutische Ansätze. Aber auch Tagesstätten für Frauen sind verbreitet – oft unter starkem Einbezug ehrenamtlichen Engagements und als offene Angebote auch für nicht-wohnungslose Frauen. Eigenständige Beratungsstellen ausschließlich für wohnungslose Frauen gab es dagegen nur in einer Untersuchungsstadt. Vielfach sind die Angebote für wohnungslose Frauen ihrerseits wie-

der eng mit anderen frauenspezifischen Angeboten (für Opfer häuslicher Gewalt, für Frauen in der Psychiatrie, in der Suchtkrankenhilfe etc.) vernetzt.

Dem formulierten erhöhten Bedarf an Angeboten für wohnungslose Frauen und Männer mit psychischen Erkrankungen (denen häufig „fehlende Krankheitseinsicht“ bescheinigt wird) wurde in einigen Orten durch den Aufbau bzw. die Planung von speziellen Einrichtungen entsprochen, die den Problemlagen dieser Klientel besser gerecht werden sollen (Möglichkeit zum unbefristeten Aufenthalt, qualifiziertes Personal, niedrigschwelliger und akzeptierender Ansatz). Zum anderen gab es Bemühungen zu einer Verbesserung der Kooperation mit Angeboten im Bereich der (Sozial-) Psychiatrie, die aber zumeist noch nicht zu einer zufrieden stellenden Lösung der Schnittstellenprobleme geführt hatten.

In mehreren Städten waren auch Langzeithilfen für chronisch beeinträchtigte suchtkranke Wohnungslose (oft in fortgeschrittenem Alter) bereits installiert oder im Aufbau (auch hier sind die Konzeptionen geprägt von der Möglichkeit zum längerfristigen bzw. dauerhaften Aufenthalt, der Abkehr vom Abstinenzparadigma und akzeptierenden Ansätzen). Neben stationären Einrichtungen nach § 72 BSHG (mit Finanzierung der Unterbringungskosten nach § 11 BSHG) und nach §§ 39/40 BSHG kommen zur Versorgung der betroffenen Männer und Frauen auch Wohnprojekte infrage, in denen eine möglichst weitgehende Annäherung an normale Wohnverhältnisse erreicht wird und die notwendigen wohnbegleitenden Hilfen ambulant geleistet werden.

E m p f e h l u n g	<p>Ausdifferenzierung der Hilfeangebote in Wohnungsnotfällen. Andere Hilfesysteme nicht aus der Verantwortung entlassen</p> <p>Grundsätzlich gilt, dass die lokalen Hilfesysteme und die einzelnen Angebote die spezifischen Bedarfe weiblicher Wohnungsloser zu berücksichtigen haben. Dazu gehören beispielsweise frauenspezifische Beratungsangebote, separate Unterbringungskapazitäten und Tagesaufenthalte und ausreichendes weibliches Personal für die persönliche Hilfe in Wohnungen. Es sollte aber auch darauf geachtet werden, dass sich die Angebote für Frauen nicht vom Gesamtsystem entkoppeln.</p> <p>Den Bedarfen von Wohnungslosen mit gravierenden Beeinträchtigungen (aufgrund von Sucht, psychischen Problemen und oft als Folge langjähriger Wohnungslosigkeit) ist durch langfristige oder dauerhafte Unterstützung bei der Bewältigung des Alltages zu entsprechen. Dazu bedarf es geeigneter Angebote (neben stationären Einrichtungen kommen auch Wohnprojekte und der verstärkte Einsatz hauswirtschaftliche Beratungs- und Begleitdienste infrage), deren Finanzierung und Kostenträgerschaft zu regeln ist.</p> <p>Bei der – dringend erforderlichen – Bearbeitung von Schnittstellen zwischen Wohnungslosenhilfe, Suchtkrankenhilfe und sozialpsychiatrischen Hilfen und beim Aufbau von Angeboten für Wohnungslose mit entsprechenden Problemen ist darauf zu achten, dass die entsprechend qualifizierten und originär zuständigen Hilfesysteme nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Bei den angrenzenden Hilfesystemen bedarf es eines Paradigmenwechsels, um die Ausgrenzung und Abdrängung von „schwierigen“ Hilfebedürftigen auf die Straße und damit in den Bereich der Wohnungslosenhilfe zu vermeiden und um den Unterstützungsbedarfen von psychisch Kranken und Abhängigen mit einer Wohnungsnotfallproblematik adäquat gerecht zu werden. Das Personal in der Wohnungslosenhilfe muss ausreichend qualifiziert sein, um entsprechende Erkrankungen zu erkennen und geeignete Hilfen veranlassen zu können.</p> <p>Auch für die Zielgruppe der wohnungslosen Jungerwachsenen gilt es, die Jugendhilfe nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen und ein Abdrängen „schwieriger“ junger Menschen in die Wohnungslosenhilfe zu vermeiden. Fehlende oder von der Zielgruppe nicht akzeptierte Angebote dürfen nicht zur Ausgliederung aus der Jugendhilfe und zur indirekten Einfädelung in die Wohnungslosenhilfe führen, sondern müssen durch die Schaffung bedarfsgerechter Jugendhilfeangebote ersetzt werden, um weiterer Desintegration entgegenzuwirken.</p>
--	---

Neuere Formen bürgerschaftlichen Engagements, die in den letzten Jahren für Wohnungslose und andere sozial und ökonomisch ausgegrenzte Gruppen entwickelt wurden, finden sich auch in allen unseren Untersuchungsstädten. Neben Tafeln, Straßenzeitungen, Tagestreffs und diversen weiteren Angeboten, bei denen ehrenamtliche Mitarbeit und die Finanzierung über Spenden einen herausragenden Stellenwert haben und die sich häufig an einen erweiterten Personenkreis (also auch an Personen ohne Wohnungsnotfallproblematik) wandten, fanden sich auch Angebote, die sich ausschließlich auf Wohnungslose bezogen. Beispiele sind aufsuchende Hilfen für Straßenobdachlose und eine von Ehrenamtlichen organisierte Wohnungssuchbörse für allein stehende Wohnungslose. Letztere ist auch eines der wenigen Beispiele, in denen sich das bürgerschaftliche Engagement vorrangig auf die Integration in normale Wohnverhältnisse bezieht, während die überwiegende Mehrheit der Initiativen auf die Abdeckung materieller und kommunikativer Grundbedürfnisse (Nahrungsmittel, Kleider, Tagesaufenthalt) ausgerichtet ist.

In unseren Untersuchungsstädten kann überwiegend von einer „friedlichen Koexistenz“ des professionellen Hilfeangebotes und der ehrenamtlichen Initiativen gesprochen werden, wobei Letztere auch relativ häufig durch Profis aus dem etablierten Hilfesystem mit initiiert und begleitet wurden. Dort, wo dies der Fall war, erforderte die professionelle Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements häufig einen nicht zu unterschätzenden Aufwand, einige Angebote (besonders häufig im Bereich der frauenspezifischen Hilfen) sind aber auch in hohem Maße auf die ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen. Verbreitet ist auch die Verknüpfung ehrenamtlicher Initiativen mit Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes (und entsprechenden Risiken für den Fortbestand bei den aktuell krisenhaften Entwicklungen dieses Bereichs).

Die befragten Hauptamtlichen benennen als wesentlichen positiven Aspekt des bürgerschaftlichen Engagements seine Öffentlichkeitswirkung und die Sensibilisierung einer größeren Zahl von Menschen für bestehende Notlagen und soziale Probleme. Sie unterstreichen aber auch die Risiken einer Verkürzung sozialstaatlicher Rechtsansprüche mit Verweis auf die ehrenamtlichen und spendenfinanzierten Versorgungsangebote.

Einbeziehung und Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements

E m p f e h l u n g

Die institutionalisierte Hilfe in Wohnungsnotfällen sollte die im bürgerschaftlichen Engagement liegenden Potenziale unter bestimmten Prämissen aufgreifen und gezielte Kooperationen mit entsprechenden Initiativen und Trägern eingehen. Zu den Prämissen gehört die Zusatzlichkeit der im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeiten erbrachten Leistungen, um so Einschränkung von Rechten der Betroffenen vorzubeugen. Besonders interessant könnten für die Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen solche ehrenamtlichen Tätigkeiten sein, die auf eine Unterstützung der Klientel bei der Normalisierung von Lebenslagen oder der Reintegration in Normalwohnverhältnisse abzielen. Um das Zusammenspiel zwischen professioneller und ehrenamtlicher Arbeit möglichst effektiv zu gestalten, sollte eine Eingangsqualifizierung und Auswahl der Ehrenamtlichen erfolgen sowie eine anschließende prozessbegleitende Unterstützung und „Supervision“ durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnungsnotfallhilfe.

Neben den traditionellen Handlungsfeldern bürgerschaftlichen Engagements sollten auch neue Tätigkeitsbereiche für die Hilfen in Wohnungsnotfällen erschlossen und erprobt werden. So könnte beispielsweise individuelle Begleitung und Unterstützung bei der Gestaltung der Freizeit und der Überwindung sozialer Isolation, aber auch bei lebenspraktischen Dingen (z.B. Haushaltsführung) von Ehrenamtlichen geleistet werden. Dabei könnte auch ehemals Wohnungslosen eine bedeutsame Rolle zukommen („Peer-support“).

Trotz der Reform des § 15a BSHG im Jahr 1996 (mit einer stärkeren Verpflichtung der Sozialhilfeträger zur Mietschuldenübernahme bei drohendem Wohnungsverlust) ist in unseren Untersuchungsstädten keine deutlich offensivere Anwendung von Mietschuldenübernahmen erkennbar, mancherorts findet sich sogar ein eher restriktiver Umgang mit diesem Präventionsinstrument. Dort, wo mit der Vermittlung von Ersatzwohnraum drohende Wohnungslosigkeit vermieden werden kann, wird diese Möglichkeit relativ häufig genutzt. Aufseiten der Wohnungsunternehmen verstärkt sich dadurch allerdings der Druck, entsprechende Aktivitäten zur Abwehr wohnungssuchender Haushalte mit bestehenden Mietschulden zu entwickeln und die Integrationsperspektiven der betreffenden Haushalte werden längerfristig eingeschränkt.

Der relativ hohe Anteil von Fällen, in denen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit auf Ummzugsmöglichkeiten und die Selbsthilfekräfte der betroffenen Haushalte gesetzt wird, darf jedoch auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein in unseren Untersuchungsstädten im Verlaufe eines Jahres Tausende von Haushalten nur durch eine Mietschuldenübernahme vor der drohenden Wohnungslosigkeit bewahrt werden konnten und sich dabei die bestehenden Regelungen des § 15a BSHG als unabdingbar und effektiv erwiesen haben. Die neuesten Vorschläge zur Ermöglichung von Mietschuldenübernahmen im Entwurf zum SGB II fallen weit hinter den erreichten Stand im BSHG zurück, da sie als Kann-Regelung formuliert sind, die Mietschuldenübernahme nur noch im Rahmen von Darlehen vorsehen und auf die Fälle beschränken, in denen *„der drohende Verlust der Wohnung die Aufnahme einer konkreten in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindern würde“*. Adressat der Mitteilungen über entsprechende Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs bleiben demnach auch zukünftig die Träger der Sozialhilfe, für die im Übrigen auch die Sollbestimmung des Sozialhilferechts zur Gewährung von Mietschuldenübernahmen zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit weiterhin gelten soll. Bei einer Realisierung des Gesetzesentwurfs wären Zuständigkeitskonflikte und Zeitverzögerungen bei der Prävention mit der Folge vermehrter Wohnungsverluste vorprogrammiert.

**E
m
p
f
e
h
l
u
n
g**

Offensive Nutzung von Mietschuldenübernahmen (auch für Alleinstehende). Keine gesetzlichen Sonderregelungen im SGB II

Der Intention des reformierten § 15a BSHG entsprechend sollte von der Möglichkeit der Mietschuldenübernahme bei drohendem Wohnungsverlust offensiv Gebrauch gemacht werden. Dies gilt auch für Alleinstehende, bei denen das Instrument vielerorts deutlich restriktiver angewendet wird als bei Familien mit Kindern.

Die Regelungen zur Mietschuldenübernahme in der Sozialhilfegesetzgebung und die Zuständigkeit örtlicher Sozialhilfeträger bei bedrohten Wohnverhältnissen sollten in der seit 1996 geltenden Form beibehalten werden und auf Sonderregelungen für arbeitsfähige Leistungsberechtigte im SGB II verzichtet werden.

Für die Prävention von drohender Wohnungslosigkeit wegen Zahlungsverzugs ist auch die von einem auf zwei Monate verlängerte Schonfrist im Mietrecht (§ 569 BGB) nach Rechtshängigkeit einer Räumungsklage relevant, innerhalb derer eine fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzugs durch Begleichung der Mietschulden ungültig gemacht werden kann. Die Verlängerung der Schonfrist wurde zwar grundsätzlich begrüßt, weil damit der extreme Zeitdruck zur Vorbereitung einer Mietschuldenübernahme verringert wurde. Allerdings wird die vom Gesetzgeber anvisierte Erleichterung der Präventionsarbeit häufiger dadurch konterkariert, dass die Gerichte im Rahmen eines schriftlichen Vorverfahrens schon weit vor Ablauf der Schonfrist Versäumnisurteile fällen, wenn die angeschriebenen Mietschuldnerhaushalte nicht innerhalb von 14 Tagen ihre Verteidigungsbereitschaft bekunden und in den folgen-

den zwei Wochen die Klage erwidern. Dadurch verbleibt den Präventionsstellen auch weiterhin nur eine sehr knappe Frist für eine erfolgreiche Kontaktaufnahme und es ergeben sich hohe Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Haushalte.

Anpassung der ZPO an die zeitlichen Erfordernisse der Prävention

Der Intention des Gesetzgebers bei der Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht sollte dadurch entsprochen werden, dass auch die Zivilprozessordnung an die zeitlichen Erfordernisse der Prävention angepasst wird und rechtskräftige Räumungsurteile oder gar die Durchführung einer Zwangsräumung während der Schonfrist verhindert werden.

Die Reform des § 72 BSHG („Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“) und seiner Durchführungsverordnung (VO) wird – trotz der Kritik von Rechtsexperten an einzelnen Formulierungen – von den Befragten in unseren Fallstudienstädten weitgehend begrüßt, hatte aber bis zum Untersuchungszeitpunkt nur relativ wenig gravierende Auswirkungen auf die Praxis. Begrüßt wurde u.a. die Klarstellung, dass gewaltgeprägte Lebensumstände als hilfeauslösende Lebenslage ausdrücklich anerkannt und die Begründung des Hilfeanspruchs der betroffenen Frauen im Einzelfall erleichtert wurde. Auch die Aufhebung der traditionellen Differenzierung allein stehender Wohnungsloser in ortsfremde „Nichtsesshafte“ und ortsansässige „Personen ohne ausreichende Unterkunft“ wurde positiv bewertet. Wohnungslose Familien blieben in der Praxis – von einer Ausnahme abgesehen – aber auch weiterhin von der Gewährung von Hilfen nach § 72 BSHG weitestgehend ausgeschlossen. Allenfalls Alleinerziehende mit Kindern erhielten bei den frauenspezifischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe entsprechende Unterstützung.

Eine Vereinheitlichung bei den sachlichen Zuständigkeiten für alle Zielgruppen und Maßnahmen nach § 72 BSHG wurde jüngst in zwei der fünf in unsere Untersuchung einbezogenen Flächenländer vorgenommen, wobei dies in Baden-Württemberg zu einer einheitlichen Zuständigkeit der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und in Mecklenburg-Vorpommern zur Verlagerung nahezu aller Zuständigkeiten für ambulante und stationäre Hilfen auf die örtlichen Sozialhilfeträger geführt hat. Erwartungsgemäß schafft eine einheitliche Zuständigkeit bei den überörtlichen Trägern die Voraussetzung zu einer stärkeren landesweiten Vereinheitlichung der Hilfen, während die Zuständigkeit der örtlichen Träger für alle Hilfen nach § 72 BSHG insbesondere in den größeren Städten die integrierte lokale Sozialplanung erleichtert.

Schaffung einheitlicher Zuständigkeiten für Hilfen nach § 72 BSHG und Hilfestellung für alle Personen mit entsprechendem Bedarf (auch in Familien)

Die sachlichen Zuständigkeiten für ambulante und stationäre Hilfen und für alle Hilfeberechtigten nach § 72 BSHG sollten in allen Bundesländern so geregelt werden, dass sie jeweils beim selben Sozialhilfeträger liegen. Werden sie weitgehend auf die örtlichen Träger verlagert, so sind Vorkehrungen zu treffen, um lokalen Hilfeverweigerungen entgegenzuwirken und eine landesweite Vereinheitlichung der Hilfestellung zu befördern.

Haben wohnungslose Männer und Frauen einen Bedarf nach Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten, so sollte ihnen diese Hilfen auch dann gewährt werden, wenn sie nicht allein stehend sind. Dies gilt vor allem auch für Angehörige wohnungsloser Familien in ordnungsrechtlicher Unterbringung, bei denen ein Unterstützungsbedarf nach § 72 BSHG häufig gegeben, aber nur höchst selten anerkannt und abgedeckt wird. Sind auch Maßnahmen der Jugendhilfe notwendig, ist eine entsprechende Abstimmung und Koordinierung der Hilfen erforderlich und ohne weiteres möglich.

Die Hilfen nach § 72 BSHG sind zielorientiert und zeitlich begrenzt. Für Wohnungslose mit längerfristigen Hilfebedarfen ergeben sich dadurch in der Praxis häufiger Finanzierungsprobleme. Dies gilt auch und insbesondere für ehemals Wohnungslose, die nach einer Integration in normale Wohnverhältnisse über längere Zeit wohnbegleitender Hilfen bedürfen. Das Problem der Finanzierung solcher längerfristigen Hilfen, die von regelmäßig erforderlichen Hausbesuchen über gelegentliche Kriseninterventionen bis zur längerfristigen Geldverwaltung reichen und über die erneute Wohnungsverluste nachhaltig verhindert werden können, ist bislang nicht zufriedenstellend gelöst.

Gesetzliche Regelung zur Finanzierung längerfristiger wohnbegleitender Hilfen

Im Rahmen einer gesetzlichen Veränderung sollte die Finanzierung längerfristiger wohnbegleitender Hilfen auch für den Personenkreis ermöglicht werden, der weder in den Anwendungsbereich der Eingliederungshilfen nach §§ 39/40 BSHG fällt noch der Betreuung nach dem Betreuungsgesetz bedarf und dennoch einen längerfristigen Unterstützungsbedarf bei der Aufrechterhaltung des Wohnverhältnisses und der Stabilisierung der Lebenslage aufweist.

Die Neuregelungen der §§ 93 - 95 BSHG zum Betrieb und zur Finanzierung von Einrichtungen im Rahmen von Leistungsverträgen waren zwar bereits seit 1999 in der auch im Jahr 2002 gültigen Fassung in Kraft, aber auch zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht vollständig in die Praxis umgesetzt. Weitgehend positiv beurteilt wurden in unseren Fallstudienorten die größere Transparenz und Rechtssicherheit, die der Abschluss von Leistungsverträgen nach § 93 BSHG herstellt. Das mit der Finanzierung über prospektive Entgelte verbundene erhöhte ökonomische Risiko zwingt die Leistungsanbieter nach eigenen Angaben zu einer stärkeren Ausrichtung ihrer Angebote auf die Nachfrage und tatsächlichen Bedarfe der Hilfesuchenden. Kritisch sehen sie insbesondere erhöhte bürokratische Anforderungen und einen hohen Verwaltungsaufwand bei einer zu weit gehenden Differenzierung von Leistungstypen und Hilfebedarfsgruppen sowie Defizite bei der Finanzierung grundlegender Voraussetzungen für eine qualifizierte Hilfe. Abgestimmte Verfahren zur Entwicklung und Überprüfung der Qualität von Leistungen der Hilfe in Wohnungsnotfällen sind in der Praxis noch weitgehend unterentwickelt.

Im Zuge der Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002 wurden auf Bundes- und Landesebene wichtige Neuregelungen zu einem verbesserten Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und damit auch zur gezielten Intervention bei eskalierenden Konflikten im Wohnbereich erlassen (Ziel: „Täter geht, Opfer bleibt“). Die Informationen über die neuen Regelungen waren zum Untersuchungszeitpunkt allerdings noch nicht hinreichend verbreitet und die Unterstützung von Gewaltopfern bei der Wahrnehmung ihrer Rechte lokal unterschiedlich ausgeprägt. Überdies veranlassen Zweifel an einem effektiven und längerfristigen Schutz der polizeilichen und gerichtlichen Maßnahmen vor ihrem gewalttätigen Partner viele gewaltbedrohte Frauen auch weiterhin zum Verlassen der gemeinsam genutzten Wohnung. Ein deutlicher Einfluss der neuen Regelungen auf die Belegung von Frauenhäusern bzw. von Angeboten der Wohnungslosenhilfe für wohnungslose Frauen und Männer war in unseren Fallstudienstädten zum Untersuchungszeitpunkt nicht festzustellen. Da jedoch die Wege in die Wohnungslosigkeit bei Frauen und auch bei Männern eher selten direkt in das institutionelle Hilfesystem führen, ist es noch zu früh, die längerfristigen

Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Wohnungsnotfallproblematik von Opfern und Tätern zu erfassen.

E m p f e h l u n g	Verstärkung der Präventionswirkung der Gewaltschutzgesetzgebung bei den Opfern, Vermeidung von Wohnungslosigkeit und künftiger Gewalttätigkeit bei den Tätern
	Die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei den zumeist weiblichen Opfern häuslicher Gewalt und auf ein Abrutschen der zumeist männlichen Täter in die Wohnungslosigkeit sollte zu einem späteren Zeitpunkt nochmals eingehender untersucht werden.
	Zur Verbesserung des Schutzes der Opfer in der Praxis sind breit gestreute (und mehrsprachige) Informationen und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, mit der alle potenziellen Opfer (unter anderem auch Migrantinnen) über die polizeilichen und gerichtlichen Interventionsmöglichkeiten informiert werden. Flächendeckend sollten ausreichende Kapazitäten zur gezielten Beratung von Opfern häuslicher Gewalt (Interventionsstellen) aufgebaut und finanziell abgesichert werden.
	Erfolgt eine Wegweisung der Täter bzw. eine Zuweisung der zuvor gemeinsam genutzten Wohnung an das Opfer häuslicher Gewalt, sind die Täter bei institutionellem Hilfebedarf über die örtlichen Angebote zur Hilfe in Wohnungsnotfällen zu informieren und von diesen ggf. auch in alternativen Wohnraum zu vermitteln. Einrichtungen und Beratungsstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen sollten diese häuslichen Gewalttäter über bestehende Angebote zur Vermeidung von gewalttätigem Verhalten (Anti-Gewalttraining etc.) informieren und ggf. auf eine Teilnahme hinwirken. Der Ausbau entsprechender Angebote sollte generell gefördert werden.

Im Hinblick auf die Reintegration von Wohnungsnotfällen in normale, dauerhafte Wohnverhältnisse sind die Versorgungschancen zum einen abhängig von der Lage am Wohnungsmarkt, zum anderen von den Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Belegung von Wohnungen und schließlich von der Wirksamkeit selektiver Barrieren, die den Zugang zu freien Wohnungen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte erschweren. In der Mehrheit der Untersuchungsstädte war die Lage am Wohnungsmarkt entspannt und es gab Leerstände, am ausgeprägtesten in Schwerin. Eine deutliche Anspannung des Wohnungsmarktes war vor allem in Stuttgart zu verzeichnen. Aber auch in Städten mit Wohnungsleerstand gab es Vermittlungsprobleme, und zwar insbesondere in Bezug auf allein stehende Wohnungslose. Oftmals sind gerade im Bereich preisgünstiger Kleinwohnungen Engpässe zu verzeichnen und die Einflussmöglichkeiten der Kommunen sind hier besonders gering.

Ohnehin ist der kommunale Einfluss auf die Vergabe von Wohnungen in allen Untersuchungsstädten in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Gründe dafür sind in erster Linie der Auslauf von Sozialbindungen (in Westdeutschland) und der Verkauf kommunalen Wohnungseigentums, aber auch Maßnahmen zur Verstärkung von „Sozialer Mischung“ in den verbliebenen Beständen und die weitgehende Übertragung der Belegungssteuerung auf die Wohnungsunternehmen. Insbesondere bei einer Zuspitzung der Lage am Wohnungsmarkt ist von einschneidenden Konsequenzen der stark verringerten kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik auszugehen.

Probleme bereiten aktuell aber auch die vielerorts verschärften finanziellen Zugangsbeschränkungen durch abgesenkte bzw. zu geringe Mietobergrenzen in der Sozialhilfe, restriktive Gewährung von Maklerkosten und Deponaten, unzureichende Garantieleistungen und die zunehmende Regelüberprüfung der Bonität von Wohnungssuchenden durch Wohnungsunternehmen. Und schließlich stoßen insbesondere

Wohnungslose mit erkennbaren sozialen und gesundheitlichen Schwierigkeiten und einem Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen auf erhebliche Vermittlungsbarrieren.

In allen Untersuchungsstädten gab es gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen. Sie reichten vom Wohnungsbau freier Träger über die gezielte Akquisition von Bestandswohnungen (durch eigens zu diesem Zweck gegründete freie Träger, aber auch durch zentrale Organisationseinheiten in der Verwaltung und in einem Fall im Rahmen einer Initiative von Ehrenamtlichen) und die Nutzung von „Gewährleistungswohnungen“ bis zu vertraglichen Regelungen über Vergabequoten für Wohnungsnotstandsfälle. Die quantitativen Versorgungswirkungen der am meisten genannten Maßnahmen sind allerdings sehr eng begrenzt.

E m p f e h l u n g	<p>Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu Normalwohnraum für Wohnungsnotfälle</p> <p>Um die Versorgungsmöglichkeiten von Wohnungsnotfällen mit adäquatem Wohnraum sicherzustellen, bedarf es hinreichender Belegungsbindungen im Bestand sowie dazugehöriger Steuerungsmöglichkeiten. Belegungsbindungen lassen sich auf verschiedenen Wegen schaffen, sei es durch Ankauf, Förderung von Modernisierungsmaßnahmen oder durch vertragliche Vereinbarungen. Bei der Steuerung der kommunalen Wohnraumvermittlung sollten die Versorgungsbedarfe von Wohnungsnotfällen eine herausragende Rolle einnehmen, gegebenenfalls ist ein spezielles Kontingent zu reservieren oder eine Versorgungsquote zu definieren.</p> <p>Im Rahmen des Rückbaus institutioneller Sonderwohnformen und des Aufbaus wohnbegleitender Hilfen in Individualwohnraum fällt Gewährleistungsverträgen – mit denen wirtschaftliche Risiken abzusichern und Betreuungsfragen zu regeln sind – eine besondere Rolle zu. Bei der Überwindung finanzieller und sozialer Barrieren zur Anmietung von Wohnraum sind die Kostenträger reintegrativer Maßnahmen ebenso stark gefordert wie bei anschließenden Hilfen zur nachhaltigen Absicherung der erzielten Ergebnisse.</p> <p>Maklergebühren und Deponate sollten, wenn sie zur Überwindung eines Wohnungsnotfalls erforderlich sind, von der Sozialhilfe übernommen werden. Die Mietobergrenzen der Sozialhilfe sind so anzusetzen, dass alle Sozialhilfeberechtigten mit Mietwohnraum versorgt werden können. In Wohnungsnotfällen sollte eine Überschreitung der Mietobergrenzen ermöglicht werden, wenn nur dadurch Wohnungslosigkeit behoben oder vermieden werden kann.</p> <p>Soziale Wohnraumhilfen können als intermediäre Träger einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumvermittlung für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte übernehmen und sollten – als ein Baustein – integraler Bestandteil trägerübergreifender Gesamthilfesysteme sein.</p>
--	--

Veränderungen in der Sozialhilfepraxis erschweren zum einen durch Restriktionen bei der Erstausrüstung die Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohn- und Lebensverhältnisse. Zum anderen erhöhen die unter dem Motto „Fördern und Fordern“ verschärften Sanktionen bei „fehlender Mitwirkung“ und „mangelnder Arbeitsbereitschaft“ das Risiko von Personen im Sozialhilfebezug, infolge der verhängten Leistungskürzungen wohnungslos zu werden. Von Teilen der Politik und Verwaltung wird dieses Risiko auch bewusst als Abschreckung propagiert bzw. in Kauf genommen. Aus der Praxis wird von einer Reihe von Fällen berichtet, die infolge von Leistungskürzungen ihre Wohnung verloren haben und bei denen psychische Erkrankungen sowie Suchtprobleme als Ursache für die konstatierte „mangelnde Mitwirkungsbereitschaft“ nur unzureichend berücksichtigt wurden. Mancherorts wird dabei auch unkoordiniertes Verwaltungshandeln deutlich, wenn eine Stelle der Verwaltung das Ziel verfolgt, drohende Wohnungslosigkeit möglichst weitgehend zu vermeiden und Wohnungslose in normale Lebensverhältnisse zu reintegrieren, und eine andere

Stelle derselben Verwaltung aktiv zur Entstehung der Wohnungsnotfallproblematik beiträgt.

Die verstärkte Orientierung der Beschäftigungsförderung auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die zum Untersuchungszeitpunkt virulente Krise kommunaler Arbeitshilfemaßnahmen warf Fragen und Befürchtungen in Bezug auf den Rückgang von Erwerbsmöglichkeiten für Personen auf, deren Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt besonders gering sind (was für Wohnungsnotfälle überdurchschnittlich häufig zutrifft). Gezielte Ansätze zur beruflichen Förderung von Personen mit einer Wohnungsnotfallproblematik beschränkten sich in unseren Untersuchungsstädten auf zwei – weitgehend erfolgreiche – frauenspezifische Projekte.

E m p f e h l u n g	Ausgrenzende Wirkungen und Wohnungsnotfallrisiken von Maßnahmen nach dem Sozialhilferecht und der neuen Gesetzgebung für erwerbsfähige Arbeitslose vermeiden
	<p>Werden Leistungskürzungen für erforderlich gehalten, so sollten grundsätzlich die möglichen Risiken eines Wohnungsverlustes bedacht und durch abgestimmtes Verwaltungshandeln vermieden werden. Dies schließt ein, dass solche Sanktionen grundsätzlich nicht die Wohn- und Wohnnebenkosten betreffen sollten (entsprechende Regelungen im Entwurf des SGB II sollten geändert werden) und dass die zuständigen Stellen zur Prävention von Wohnungslosigkeit und zur Hilfe in besonderen Schwierigkeiten über bevorstehende Sanktionen informiert und zu der Entscheidung gehört werden. Dazu ist künftig auch eine verstärkte Kooperation von Trägern der Sozialhilfe mit den lokalen Job Centern der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.</p> <p>Adäquate Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Personen mit erheblichen Vermittlungshindernissen am ersten Arbeitsmarkt sollten nicht abgebaut, sondern verstärkt gefördert und die Teilnahmemöglichkeiten für Männer und Frauen mit Wohnungsnotfallproblematik sollten durch gezielte Unterstützung erhöht werden.</p>

14. Literatur

- BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2003) Zahl der Wohnungslosen in Deutschland, Bielefeld, in: *wohnungslos*, Heft 2, S. 77 - 78
- Bartelheimer, P. (1999) Durchmischen oder stabilisieren? Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung“, in: *Widersprüche*, 18. Jahrgang, Bielefeld 1998, S. 45 - 68
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1998) *Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen*, Werkstatt: Praxis Nr. 3/1998, Bonn: Selbstverlag des BBR
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2000) *Wohnraumbeschaffung durch Kooperation*, Schriftenreihe Forschungen, Heft 96 (Autorinnen: U. Berendt, V. Eichener, R. Höbel), Bonn: BBR Selbstverlag des BBR
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2003) *Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen*, Werkstatt: Praxis, Nr. 3/2003 (Autorinnen: I. Mühlich-Klinger, G. Schuler-Wallner), Bonn: Selbstverlag des BBR
- Becker, R. (1988) Notwendigkeit und Bedingungen des sozialen Wohnungsbaus als Bestandteil einer sozial orientierten Wohnungspolitik, in: Specht, T./Schaub, M./Schuler-Wallner, G. (Hg.) *Wohnungsnot in der Bundesrepublik – Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt*. Dokumentation einer Fachtagung zum Internationalen Jahr für Menschen in Wohnungsnot 1987 (Heft 7, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe), Bielefeld, S. 166 - 179
- Becker, R. (1997) Im Labyrinth der Wohnungspolitik. Anmerkungen zu Mieten, Belastungen, Förderungsmodellen und Subventionsformen – Ist der soziale Wohnungsbau obsolet geworden?, in: Roscher, V./Stamm, P. (Hg.) *Wohnen in der Stadt – Wohnen in Hamburg. Leitbild – Stand – Tendenzen*. (Katalog zur gleichnamigen Ausstellung des Bundes Deutscher Architekten BDA der Hansestadt Hamburg e.V.), Hamburg, S. 80 - 97
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.; 1999) *Frauen ohne Wohnung. Handbuch für die ambulante Wohnungslosenhilfe für Frauen* (Autorinnen: Enders-Dragässer, U./Sellach, B./Feig, A./Jung, M.-L./Roscher, S.; Band 186 der Schriftenreihe des BMFSFJ), Stuttgart: Kohlhammer
- Bremische Bürgerschaft (2003) *Wohnraum für benachteiligte Menschen / Zukunft der Wohnungslosenhilfe*. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 20.3.03 (Drucksache 15/721 S), Bremen
- Brühl, A. (1997) Der reformierte § 15a BSHG oder des Kaisers neue Kleider, in: *wohnungslos* 3/97, S. 120 - 123
- Brühl, A. (2001) Die neue Rechtsverordnung im Licht der Gesetzes- und Ermächtigungsgrundlage (§ 72 BSHG), in: *wohnungslos*, Heft 3, S. 84 - 91
- Brühl, A. (2002) Die Reform der Verordnung zu § 72 BSHG unter besonderer Berücksichtigung der Hilfe für Frauen, in: *wohnungslos*, Heft 2, S. 45 - 51
- Busch-Geertsema, V. (1997) *Normal Wohnen ist nicht nur besser, es ist auch billiger. Vergleich der Unterbringungskosten von Wohnungslosen in Einrichtungen und Sonderwohnformen mit den Kosten ihrer Versorgung in normalem Wohnraum*, Bremen (GISS)
- Busch-Geertsema, V. (1998) Persönliche Hilfen in Normalwohnraum statt Einrichtungen für Wohnungslose. Bessere Hilfen für weniger Geld?, in: *wohnungslos*, Heft 4/98
- Busch-Geertsema, V. (2000) „Erprobung stadtteilbezogener Prävention“. *Evaluationsergebnisse des Förderbausteins im Programm „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“ des Landes NRW* (im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, unveröffentlicht)
- Busch-Geertsema, V. (2001) *Wohnungslosenhilfe in anderen EU-Ländern. Übertragbarkeit von Konzepten und Maßnahmen auf Deutschland*, Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- Busch-Geertsema, V. (2002a) When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany, in: *European Journal of Social Work*, Vol. 5, No. 1, S. 5 - 19

- Busch-Geertsema, V. (2002b) *Rehousing homeless people. The case of Soziale Wohnraumhilfe Hannover. A basic analytical evaluation and a follow-up-study of tenants and ex-tenants*. Working Paper für EUROHOME-IMPACT Project, Bremen (GISS), download unter <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>
- Busch-Geertsema, V./ Ruhstrat, E.-U. (1994) *Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte* (hg. von den Bundesministerien für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für Familie und Senioren), Bonn: Selbstverlag
- Busch-Geertsema, V./ Ruhstrat, E.-U. (1995a) Wirkungsanalyse wohnungs- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Wohnungssicherung wirtschaftlich und sozial benachteiligter Haushalte, im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung (Hg.) *Materialband mit Sondergutachten im Auftrag der Kommission*, Bonn
- Busch-Geertsema, V. / Ruhstrat, E.-U. (1995b) *Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland* (Gutachten im Auftrag der Notlagenkommission der Bundesregierung), Bremen 1995
- Busch-Geertsema, V./ Ruhstrat, E.-U. (1997a) *Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt – Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit in einem ostdeutschen Bundesland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*, Bielefeld
- Busch-Geertsema, V./ Ruhstrat, E.-U. (1997b) *Wohnungsbau für Wohnungslose – Modellprojekte zur dauerhaften Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung.*, Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- Busch-Geertsema, V./ Ruhstrat, E.-U. (1999) *Landesmodellprogramm „Arbeiten und Wohnen“. Beschäftigungsförderung und Wohnungsbau für Benachteiligte am Wohnungs- und Arbeitsmarkt* (hg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf
- Cohan, J. (2000) Das Obdachlosenheim, in: AWO Potsdam (Hg.) *Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Potsdam, Dokumentation des sozial- und wohnungspolitischen Workshops am 8.5.2000*, Potsdam (AWO)
- Con_sens GMBH (2003) *Stadtstaatenvergleich. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Leistungen nach § 72 Bundessozialhilfegesetz in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen hinsichtlich der von den Stadtstaaten im Rahmen von Verträgen nach § 93 BSHG vereinbarten Leistungsniveaus/Ausstattungsstandards*, Hamburg (Ms.)
- Diakonisches Werk des Kirchenkreises Pinneberg (Hg.; 2002) *Soziale Wohnraumhilfen und Obdachlosenberatung: Jahresbericht 2001*, Pinneberg (Ms.)
- DST, Deutscher Städtetag (Hg.; 1987) *Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise*, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 10, Köln
- DfK, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (2001) Schwerpunktband zum Thema „*Integration und Stadt*“, Bd. II/2001, Berlin
- Ehlers, E. (2002) Zuerst ein Dach überm Kopf. Wenn Wohnungslosenhilfe und Sozialpsychiatrie Partner sind, nutzt dies den Betroffenen, in: *Kerbe. Forum für Sozialpsychiatrie*, 20. Jg., Heft 3, S. 13 - 14
- Enders-Dragässer, U./Roscher, S. (2002) *Berufliche Förderung von allein stehenden wohnungslosen Frauen: Modellprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1998-2000* (Schriftenreihe des BFSFJ; Bd. 186.1), Stuttgart: Kohlhammer
- Englmann, A./Knecht, M. (2002) Schritte zu einer effektiven Prävention im Rahmen einer kleinräumig orientierten Wohnungsnotfallhilfe in Stuttgart, in: *wohnungslos* 4/2002, S. 125 - 127
- Epskamp, S. (2002) Konzept zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit in Pinneberg. Kooperationsvertrag zwischen dem Diakonischen Werk und der Stadt Pinneberg, in: *wohnungslos* 4/2002, S. 123 - 125
- Evers, J. (1997) *Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Einrichtung von Zentralen Fachstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen – Verbreitung und Umsetzung des Basiskonzepts von 1987 bis 1997*, Bremen (GISS)

- Evers, J. (1999) Wohnungslosenhilfe zwischen Innovation und Tradition. Von der Nichtsesshaften- über die Wohnungslosen- zur Wohnungsnotfallhilfe, in: *wohnungslos*, Heft 3, S. 81 - 89
- Evers, J. (2001) *Zukunft des Vereins Wohnungshilfe e.V.*, Bremen, Bremen(GISS)
- Evers, J. (2002) Ansätze einer zeitgemäßen Wohnungslosenhilfe, in: Stadt Essen, Sozialamt (Hg.) *Ansätze einer zeitgemäßen Wohnungslosenhilfe. Dokumentation zum Hearing am 27. Juni 2002. Die Bedeutung des § 72 BSHG und seiner reformierten Durchführungsverordnung*, Essen, S. 11 -44
- Evers, J./Ruhstrat, E.-U. (1994) *Wohnungsnotfälle in Schleswig-Holstein – Im Spannungsfeld zwischen Sozial-, Ordnungs- und Wohnungspolitik*, Kiel (Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein)
- Evers, J./Ruhstrat, E.-U. (1996) *Abschlußbericht zum Modellprojekt zur Optimierung des Systems der Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte in Pinneberg*, Bremen (GISS)
- Evers, J. / Ruhstrat, E.U. (1998) *Rahmenkonzeption zur Neuorganisation der Wohnungslosenhilfe in Hamburg*, Bremen/Hamburg (GISS)
- Gerull, S. (2001) Fünf Jahre reformierter § 15a BSHG. Außer Spesen nichts gewesen?, in: *wohnungslos* 1/01, S. 15 - 18
- Gerull, S. (2003) *Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden*, Berlin: KBW Fachbuchverlag
- GEWOS, Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2002) *Entwicklung des Wohnungsmarktes in Bremen und Niedersachsen*, Endbericht (Ms.), Hamburg
- Glück, R. (2003) Bürgerschaftliches Engagement in der Hilfe für Arme und Ausgegrenzte, in: *Poreski* (Hg.), S. 263 - 273
- Güldenber, E. (2001) Wohnungsnotfallhilfe: Der Beitrag der Wohnungsbauförderung im Land Schleswig-Holstein, in: Diakonisches Werk Schleswig-Holstein (Hg.) *Dokumentation der sozial- und wohnungspolitischen Fachtagung „Neue Herausforderungen an öffentliche Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtsverbände“*, Kiel
- Güra, C./Matthaei, J. (2002) *ZHW Umfrage zur neuen DVO zu § 72 BSHG*, Hannover (Ms.)
- Häußermann, H. (1997) Armut in den Großstädten – Eine neue städtische Unterklasse?, in: *Leviathan* 1, S. 12 - 27
- Häußermann, H. (1998) Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen „underclass“?, in: *Heitmeyer et al.* 1998, S. 145 - 175
- Häußermann, H./Siebel, W. (2001) Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte, in: *DfK*, Band I/2001
- Hansbauer, P. (1998) *Perspektiven – oder: Wie könnte ein integriertes Gesamtkonzept für ‚Straßenkinder‘ aussehen*, in: Hansbauer, P. (HG.) *Kinder und Jugendliche auf der Straße. Analysen, Strategien und Lösungsansätze*, Münster, S. 284 - 301
- Hassemer-Kraus, M. (2003) Sozialarbeit mit wohnungslosen Frauen, in: *Poreski* (Hg.), S. 197 - 203
- Hofmann, A. (2003) § 21 BSHG: Laufende und einmalige Leistungen, in: Armbrorst, C. et al., *Bundes-sozialhilfegesetz. Lehr- und Praxiskommentar* (LPK-BSHG), 6. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 324 - 368
- Hubert, F./Tomann, H. (1991) *Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand – eine ökonomische Wirkungsanalyse*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin: Eigenverlag
- Institut Wohnen und Umwelt (Schuler-Wallner, G./Ulbrich, R./Oelbermann, V.) und Büro für Sozialplanung Darmstadt (Dilcher, R./Schäfer, H.) (1996) *Wohnungsnotfälle in Hessen. Problemumfang und Erfahrungen mit Konzepten zur dauerhaften Wohnungsversorgung*, Darmstadt (IWU)
- Institut Wohnen und Umwelt / Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung / Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (2002) Verbessertes Grundlagenwissen als Voraussetzung zur Bekämpfung von Wohnungsnot – das Programm des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, in: *wohnungslos* 4/02, S. 138 - 149

- Kämper, A./Söhl, U. (1996) Dezentrales stationäres Wohnen, ein Ausweg aus der Sackgasse der stationären Wohnungslosenhilfe oder eine fachliche Weiterentwicklung der stationären Wohnungslosenhilfe, in: *wohnungslos* 2/96, S. 54 - 58
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1989) *Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Notfällen*, KGST-Bericht Nr. 10/1989, Köln
- König, C. (1998) *Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit*, Wiesbaden (Statistisches Bundesamt)
- LDS NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (verschiedene Jahrgänge) *Die Obdachlosigkeit in Nordrhein-Westfalen am 30 Juni ...*, Düsseldorf (LDS NRW)
- Markowka, J. (2001) Dezentrales stationäres Wohnen Wilhelmsdorf – die faktische Auflösung einer stationären Einrichtung; in: Diakonisches Werk Schleswig-Holstein (Hg.) *Die Zukunft stationärer Wohnungslosenhilfe in Schleswig-Holstein*, Rendsburg (Eigenverlag), S. 29 ff.
- MASSKS, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (1998) *Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern. Ein Landesmodellprogramm*, Düsseldorf: Eigenverlag
- MASSKS, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen/ KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung/ LAG Ö/F, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.; 1999) *Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen*, Köln
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2000) *Bericht zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit*. Unterrichtung durch die Landesregierung (Drucksache 3/1417), Schwerin
- LDS NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2001) *Testerhebung „Statistische Erfassung von Wohnungslosigkeit“, Wohnungsnotfallstatistik. Erfahrungsbericht*, Düsseldorf (LDS NRW)
- Lippert, J. (2001) Die rechtliche Entwicklung der Hilfe nach § 72 BSHG. Überlegungen auf der Grundlage der Verordnung vom 24. Januar 2001, in: *NDV*, Heft 2, S. 57 - 64
- Lutz, R. (2001) *Langzeitfälle und Langzeithilfen* – Eine Studie im Auftrag des Zentralverbandes sozialer Heim- und Werkstätten (ZHW) (Heft 49 – Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe), Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- MASQT, Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen/LAG Ö/F, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.; 2000) *Zentrale Fachstellen: Prävention, Wohnraumversorgung und Quartiersmanagement. „Sozialpolitische Perspektiven der wohnungspolitischen Steuerung und des Quartiersmanagements“. Workshop vom 18. Februar 2000 in Köln*, Düsseldorf (MASQT 1118) 2000
- Ohlenburg, C./Bronke, K. (1997) Der Bremer Wohnungsnotstandsvertrag in der Praxis. Ergebnisse einer Befragung von Trägern der Wohlfahrtspflege, in: *neue praxis* 2/1997
- Poreski, T. (Hg.) *Evangelische Obdachlosenhilfe e.V.: Recht auf Hilfe und Eigenständigkeit*. Dokumentation des Kongresses vom 4.-6. November 2002 in Dresden (Heft 53 der Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe), Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- Romaus, R./Gaup, B. (2003) *Psychisch Kranke in der Wohnungslosenhilfe. Interaktionsprobleme zwischen Personal und psychisch auffälligen Bewohnern in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe* (Heft 54 – Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe), Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- Rosenke, W. (1997) Bürgerschaftliches Engagement in der sozialen Arbeit. Konkurrenz oder Kooperation?, in: *wohnungslos* 3/97, S. 93 - 97
- Roscher, F. (1996) Kleine Änderungen, große Wirkung – die Neuregelung bei § 72 BSHG, in: *wohnungslos*, Heft 4, S. 121 - 124
- Roscher, F. (1997) Gefährdung von Rechtsansprüchen durch private Wohltätigkeit?, in: *wohnungslos*, Heft 3, S. 99 - 101
- Roscher, F. (2001) Die neue Rechtsverordnung zu § 72 BSHG – eine kritische Analyse, in: *wohnungslos*, Heft 2, S. 45 - 51

- Ruhrstrat, E.-U. (1999): Sie suchen wir bieten. Lebenslagen und Klientel im Wandel – Hilfeangebote auch?, in: *wohnungslos*, Heft 3, S. 100 - 105
- SBW, Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg., 2001) *Modellversuch Platzverweis in Fällen häuslicher Gewalt*. Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe, Stuttgart (SBW)
- Schmalz, U. (2002) Wohnungslose Menschen im Hotel. Ein ungewöhnliches Modell akzeptierender Hilfe aus Köln, in: *Kerbe. Forum für Sozialpsychiatrie*, 20. Jg., Heft 3, S. 17 - 18
- Scholz, J./Wehn, E. (2000) Dezentrales, stationäres Wohnen – Wilhelmsdorf. Geschichte, Konzept und erste Erfahrungen, in: *wohnungslos 1/00*, S. 1 - 6
- SfAFGJS, Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der freien Hansestadt Bremen (2002) *Wohnraumversorgung sozial benachteiligter Haushalte*. Vorlage für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Senioren am 18.12.2002 (Ms.)
- SfBU, Senator für Bau und Umwelt, Amt für Wohnung und Städtebauförderung der freien Hansestadt Bremen (2002) *Wohnungsbericht der Stadt Bremen*, Bremen: Eigenverlag
- Specht-Kittler, T. (1997): Wohnungslosenhilfe in der Krise. Neue Herausforderungen und die Suche nach Antworten auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, in: *wohnungslos*, 39. Jg., Heft 4, S. 133 -141
- Specht-Kittler, T. (2002) Die Rolle der Wohnungslosenhilfe in der kommunalen Prävention von Wohnungsverlusten. Bericht über eine Umfrage der BAG Wohnungslosenhilfe, in: *wohnungslos 4/2002*, S. 117 - 119
- Stadt Potsdam (2001) *Potsdamer Sozialbericht 2001*, Potsdam (Ms.)
- Stadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen (2002a) *Stuttgarter Wohnungsbericht 2001*, Stuttgart: Eigenverlag
- Stadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen (2002b) *Zahlenspiegel der wichtigsten Daten*, Stuttgart (Ms.)
- Stadt Duisburg, der Oberstadtdirektor, Sozialamt (Hg.; 1996) *Wohnungsnotfallplan Duisburg*, Duisburg: Eigenverlag
- Stadt Duisburg, Amt für Soziales und Wohnen, Fachstelle für Wohnungsnotfälle (2002) *Jahresbericht 2001*, Duisburg (Ms.)
- Veltmann, R./Hayner, E. (2003) Hilfen im Vorfeld. Prävention bei drohendem Wohnungsverlust – neue Kooperationsmodelle, in: *Poreski* (Hg.), S. 204 - 223
- Verein Wohnungshilfe e.V. (2002) *Jahresbericht 2001*, Bremen (Ms.)
- WfA, Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (2002) *Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen*, Tabellenband 2002, Düsseldorf (WfA)
- Willert, P. (1998) *Frauenpension und Frauen(Info)laden in der Landeshauptstadt Schwerin. Arbeitsergebnisse der Frauenpension des Zeitraumes 1995 bis 1997 aus betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise* (hg. von der Landeshauptstadt Schwerin, Gleichstellungsbeauftragte), Schwerin: Eigendruck